



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 25 février 2010

Le Président

Références à rappeler : LB/ROD II/024090024

Monsieur le Président,

Par lettre du 5 mai 2008, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2003 à 2006 et à l'examen de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente du département de la Dordogne. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 février 2009.

Je vous ai fait connaître, par lettre du 23 juin 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 16 avril 2009, en vous invitant à y répondre dans le délai de deux mois. Suite à votre demande, un délai supplémentaire vous a été accordé jusqu'au 9 septembre 2009. Vous avez répondu par courrier du 7 septembre 2009.

Des extraits de ce rapport le concernant ont également été transmis au président directeur général de la société d'économie mixte du Périgord. Celui-ci y a répondu par lettre du 13 août 2009.

La chambre a arrêté au cours de sa séance du 10 décembre 2009 des observations définitives, découlant d'un examen de gestion effectué conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, qui prévoit que celui-ci « *porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Vous avez répondu le 9 février 2010. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre.

Monsieur Bernard CAZEAU
Président du conseil général de la Dordogne

2, rue Paul-Louis COURIER

24 019 PERIGUEUX CEDEX

Au cours de la période examinée, le département de la Dordogne a subi, comme l'ensemble des départements, de sensibles modifications de sa structure budgétaire sous l'effet notamment des nouvelles compétences confiées ou transférées par l'Etat : allocation personnalisée d'autonomie en 2002, financement des services départementaux d'incendie et de secours en 2003, gestion du revenu minimum d'insertion en 2004 et de diverses autres dépenses d'aide sociale en 2005, enfin, en 2007, entretien et gestion de 5 000 kilomètres de réseau routier.

Ces réformes ont affecté tant le contenu que la présentation des comptes. Dans ce contexte, la chambre s'est intéressée principalement aux résultats de gestion et aux conditions de leur obtention, ceci à travers un examen de la fiabilité des comptes suivi d'une analyse financière. Ont également été abordés la gestion du personnel, certains aspects de l'aide sociale, les aides à l'économie et le contrôle de gestion.

Enfin, la politique du logement a été étudiée au titre de l'enquête nationale relative au logement social et à l'aménagement urbain initiée par la 5^{ème} chambre de la Cour.

1 – FIABILITE DES COMPTES

1.1 - Des comptes présentés de façon fonctionnelle

Le département de la Dordogne ayant choisi, dans le cadre de l'instruction comptable M 52, de voter son budget par fonction et, en investissement, par article, les dépenses et recettes sont présentées de façon croisée par fonction et par nature au compte administratif.

Dans des cas ponctuels et pour des sommes modiques, plusieurs dépenses de fonctionnement relevant de différentes directions étaient regroupées au sein du chapitre « 930 – *services généraux* » au lieu d'être ventilées entre les chapitres dédiés, à l'instar de certains frais de déplacement de la direction de la solidarité et de la prévention, ainsi que de nombreux honoraires d'avocats relatifs à des contentieux dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance et des infrastructures routières. A titre d'exemple, en 2006, des honoraires relatifs au dossier de la déviation à Beynac d'une route départementale avaient été portés au chapitre 930 au lieu du chapitre « 936 – *réseaux et infrastructures* » qui aurait été plus logique.

A l'inverse, des charges de copropriété d'un immeuble parisien du département étaient classées sans motif apparent au chapitre « 939 - *développement* » au lieu d'être au 930.

Le classement des pièces justificatives au sein des dossiers de mandatement, regroupées après les mandats individuels, n'était pas étranger à ces erreurs d'imputation.

Par ailleurs, la chambre a relevé que les opérations d'ordre internes à la section d'investissement n'étaient pas retracées en totalité au chapitre « 925 -*Opérations patrimoniales* », contrairement aux prescriptions de l'instruction comptable M 52 applicable aux départements (tome II, titre I, chapitre 3, § 231). Cela avait diverses répercussions comptables comme par exemple au niveau des avances en garantie d'emprunts, pour lesquelles l'ordonnateur a procédé aux régularisations nécessaires (cf. *infra* 1.9.3, page 9).

1.2 - Contrôle de l'indépendance des exercices

1.2.1 - Rattachement des charges et produits à l'exercice

Le rattachement des charges et produits à l'exercice était devenu obligatoire pour le département de la Dordogne en 2001 avec la mise en place de l'instruction M 52 provisoire.

Les dépenses mandatées au vu de factures trimestrielles ou mensuelles figuraient chaque année dans les comptes pour une période de 12 mois glissants. Cependant, au titre d'un exercice, la constatation de certaines charges était limitée soit au 3^{ème} trimestre, soit au mois de novembre, alors qu'il aurait fallu intégrer les charges et produits pouvant être évalués et correspondant à l'ensemble dudit exercice, c'est-à-dire jusqu'au le 31 décembre.

Ainsi, les frais d'hébergement des personnes âgées assistées par le département en établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) du 4^{ème} trimestre n'étaient pas rattachés à l'exercice. Pour le 4^{ème} trimestre 2006, cela représentait, d'après un document de l'ordonnateur, 2,94 M€(cf. *infra* 4.2.2 d, page 27). Selon l'instruction M 52 (tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.1.1 et titre 4, chapitre 1^{er}, § 2.2.5.3), les rattachements des dépenses d'aide sociale sont soumis à des règles spécifiques et peuvent être effectués « *sur la base d'engagements statistiques* », le département ayant « *les moyens d'estimer, de manière statistique le risque de dépense lié à l'admission en fonction, par type d'admission, du taux moyen de réalisation et du montant moyen des dépenses en résultant* ».

Pour la mise en œuvre des rattachements en 2001, il était prévu réglementairement une neutralisation, à la section de fonctionnement, de l'excédent de charges sur les produits qui pouvait en résulter, ceci par une opération semi-budgétaire mouvementant les comptes « *1069 - Reprise 2001 sur les excédents capitalisés – Neutralisation de l'excédent des charges sur les produits* », en débit, et « *791 - Transfert de charges de fonctionnement* », en crédit. Cette procédure n'avait pas été instituée par le département de la Dordogne.

De tous ces éléments, il ressort que la procédure de rattachement des charges à l'exercice était appliquée de façon partielle.

En corollaire à la question du rattachement, il existe depuis 2003 une procédure facultative, prévue à l'article L. 3312-4 II du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T) permettant aux départements de mettre en œuvre, en section de fonctionnement, des « *autorisations d'engagement* » et des crédits de paiement, uniquement pour les dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la collectivité s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel.

Cette possibilité, qui n'était pas utilisée par le département, permettrait d'analyser les risques générés par les engagements pluriannuels de la section de fonctionnement, d'autant qu'il est signé un nombre croissant de contrats ayant une incidence pluriannuelle.

1.2.2 - Intérêts courus non échus

A titre historique, la mise en application de la M 52 devait entraîner la comptabilisation des intérêts courus non échus (I.C.N.E), une opération non budgétaire d'ordre devant permettre de neutraliser, en 2001, l'impact sur la section de fonctionnement, par le débit du compte « *1068 : excédents de fonctionnement capitalisés* » et le crédit du « *1688 –I.C.N.E* ». Cette écriture n'ayant été effectuée qu'en 2006, il en était résulté, jusqu'à cette année-là, un montant d'I.C.N.E au bilan inférieur de 312 k€au montant réel.

Par ailleurs, les I.C.N.E n'étaient pas mentionnés pour chaque emprunt dans les annexes des documents budgétaires. La chambre prend acte qu'ils sont désormais produits.

1.3 - Provisions pour dépréciations de créances

1.3.1 - Recouvrement de l'indu en matière de revenu minimum d'insertion

Jusqu'en 2007, le département de la Dordogne ne provisionnait pas les indus du revenu minimum d'insertion. Générés par des versements erronés, ceux-ci s'élevaient à 1,92 M€ au 31 décembre 2008, contre 1,25 M€ environ un an plus tôt. Par délibération du 21 novembre 2008, le conseil général, qui avait alors connaissance pour la première fois du taux de recouvrement de l'indu, décidait de constituer une provision à hauteur de 58 %, soit 1,1 M€. Ce taux était inférieur au risque estimé par la collectivité elle-même à 85 %. En effet, comme le précise la collectivité, selon les opérations du compte de tiers spécifique à ces indus, depuis 2007 le taux de recouvrement est de 15 %.

Le budget primitif pour 2009 prévoyait une provision supplémentaire de 300 k€ portant la provision totale à 1,4 M€, soit 73 % environ du stock à fin 2008.

1.3.2 - Provisions afférentes aux avances remboursables à des entreprises

Au 31 décembre 2007, le solde du compte « 491 – provisions pour dépréciation des comptes des redevables » était constitué d'une somme de 329,1 k€ correspondant à des avances remboursables qui avaient été octroyées à des entreprises, placées depuis en liquidation judiciaire. Ces avances ayant été imputées au compte « 2764 - autres créances immobilisées – créances sur des particuliers », la provision de 329,1 k€ aurait dû être portée au compte « 29768 – provisions pour dépréciation des immobilisations financières – autres créances immobilisées ». La chambre prend note de la régularisation effectuée en liaison avec le comptable.

1.4 - Traitement comptable de deux contentieux

En juillet 2003, l'Etat avait émis à l'encontre du département de la Dordogne trois titres de perception pour un total de 3,269 M€ relatifs à des participations liées à la mise à disposition d'agents du ministère de l'équipement pour l'entretien de la voirie départementale de 1990 à 1992. Le département contestait ces titres auprès du juge administratif qui lui donnait tort en première instance le 27 septembre 2005 et en appel le 11 mars 2008. En conséquence, les titres émis par l'Etat auraient dû être constatés en charge, en tenant compte d'une provision pour litiges et contentieux qui avait été passée antérieurement à hauteur de 1,75 M€.

Finalement, suite à une décision du 30 juin 2009 de la cour administrative d'appel de Bordeaux validant ces 3 titres, le département émettait un mandat de 1,67 M€ environ en faveur de l'Etat pour les sommes restant dues.

Par ailleurs, dans le cadre du même dossier, le département était, par application d'une décision du Conseil d'Etat du 28 octobre 2002, titulaire d'une créance de 1,6 M€ à l'égard de l'Etat. Cependant, le titre de recettes qu'il avait émis en 2003 à l'encontre de l'Etat avait été arrêté à un montant différent, à hauteur de 2,18 M€, générant de ce fait une surévaluation du résultat de cet exercice de 0,58 M€. La régularisation était néanmoins effectuée en 2008 pour réduire d'autant la créance constatée au bilan du département.

L'ordonnateur précise que le titre de recettes précité de 1,6 M€ devait être annulé après la décision budgétaire modificative n°2 de 2009, cette opération s'accompagnant d'une reprise de la provision pour risques.

1.5 - Imputations comptables

1.5.1 – Classement de certaines subventions de fonctionnement

En 2007, les dépenses au compte par nature « 204 – subventions d'équipement versées » s'élevaient globalement à 35 M€ tous chapitres confondus, contre 29,6 M€ en 2006. Parmi celles-ci, en 2006, des subventions de fonctionnement d'un montant global de 1,4 M€ avaient été imputées à tort en section d'investissement alors qu'elles auraient dû figurer en fonctionnement au compte « 6574 – subventions aux organismes de droit privé ». Cette imputation erronée permettait d'étaler sur 5 ans l'impact sur le résultat, le montant de subvention étant chaque année repris par cinquième en charges de fonctionnement.

Il est pris acte de la décision budgétaire modificative n°2 du 27 novembre 2009 régularisant ces écritures.

1.5.2 - Classement de certaines subventions d'investissement

Au cours de la période examinée, le département de la Dordogne participait financièrement à des travaux d'adduction d'eau, d'extension du réseau de gaz ainsi qu'à certains travaux neufs d'éclairages publics, représentant 300 k€ par an en moyenne.

S'agissant des éclairages publics, les opérations étaient effectuées en mandat par le syndicat départemental d'énergies de la Dordogne pour le compte de communes qui lui confiaient la maîtrise d'ouvrage des chantiers dans les conditions prévues par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Pour les travaux concernant une portion de voirie rurale ou un chantier spécifique dont le département assurait la maîtrise d'ouvrage, une convention tripartite était signée entre la commune, maître d'ouvrage, le syndicat et le département en tant que financeur. La tenue des écritures du département revenait à inscrire chaque année à son actif des biens ne lui appartenant pas, pour environ 300 k€

Concernant les travaux d'adduction d'eau et de réseau de gaz, pour lesquels le département n'était pas maître d'ouvrage, le constat était analogue.

De ce fait, le département percevait à tort le F.C.T.V.A y afférent alors que les maîtres d'ouvrage réels, syndicat départemental d'énergies ou syndicats d'adduction d'eau, récupéraient aussi la T.V.A sur ces dépenses, selon les cas soit par le F.C.T.V.A, soit par le mécanisme de la T.V.A.

La chambre prend acte de l'intention de l'ordonnateur de régulariser les écritures en cause.

1.5.3 - Frais d'études maintenus en section d'investissement

Au compte « 2031 – frais d'études » devaient être inscrites uniquement les études susceptibles de déboucher sur des investissements, les frais d'études hors investissements étant à imputer au compte « 617 - études et recherches ». Or, le compte 2031, dont le solde s'établissait

à 1,4 M€ au 31 décembre 2006, 0,94 M€ au 31 décembre 2007 et 1,19 M€ au 31 décembre 2008, comprenait plusieurs dépenses qui, par nature, ne pouvaient donner lieu à des marchés de travaux.

En 2006, des acomptes relatifs à deux marchés y avaient été imputés à tort, au sein du chapitre « 907- Aménagement et environnement ». Or ces dépenses concernaient l'une, la rédaction du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés pour 41,5 k€ TTC, l'autre l'« identification et l'analyse du territoire de la Dordogne en amont de la réalisation d'un Agenda 21 » pour 29,78 k€ TTC. De même, en 2007, étaient ouvertes au compte 2031 deux autorisations de programme, l'une, de 100 k€, au chapitre 907 pour la réalisation du schéma départemental des rivières, et, l'autre, de 35 k€, au chapitre « 906 – réseaux et infrastructures », pour le schéma départemental d'élimination des matières de vidange.

Il est pris acte de l'intention de l'ordonnateur de procéder, pour l'avenir, à la bonne imputation de ce type de dépenses.

1.6 - Endettement

Des problèmes d'enregistrements comptables étaient constatés pour un emprunt de 10 M€ indexé sur le LIBOR yen, contracté en 1992 et dont le solde en capital, au 1^{er} janvier 2007, était de 357 k€. La dette, libellée en yens, devait figurer au compte « 1643 - Emprunts en devises » et non au « 1641 - Emprunts en euros ». Ceci résultait du non respect du nouveau plan comptable, appliqué à partir de 2001 et réservant le compte 1641 aux seuls emprunts en euros.

La chambre prend note des régularisations effectuées au budget primitif 2009.

Pendant la durée de vie de l'emprunt, les différences de conversion au 31 décembre de chaque exercice n'avaient pas été comptabilisées. En outre, à chaque échéance, les pertes ou gains de change n'avaient pas été constatés. Ces carences ne permettaient pas d'apprécier l'exposition au risque de change qui s'était finalement traduite par une perte de change totale sur le capital de 404,3 k€, étant précisé que, selon la collectivité, l'économie globale sur les intérêts s'est élevée à environ 2,68 M€ du fait de l'écart entre le taux de l'euribor, dont étaient normalement assortis les emprunts contractés par le département, et du libor yen.

1.7 - Taux de réalisation des investissements

D'après des retraitements effectués par la chambre, de 2003 à 2007, le taux de réalisation des investissements était en moyenne de 83 % chaque année, oscillant entre 75,6 % en 2005 et 88 % en 2004. En 2007, il était de 84 % contre 87,5 % en 2006. Sur chacun de ces deux derniers exercices, le taux de réalisation des investissements en autorisations de programme – crédits de paiement (A.P.-C.P) était supérieur à 80 %, pour tous les groupes de dépenses, équipements départementaux, équipements non départementaux et opérations non ventilées.

Au 31 décembre 2006, le ratio C.P restant à financer/C.P 2006 était de 2,57 années, étant précisé que les C.P restant alors à financer s'élevaient à 215,34 M€ et que, au cours de 2006, le montant des C.P mandatés était de 83,83 M€ environ. Au 31 décembre 2007, ce ratio était de 2,52 années, les C.P restant à financer représentaient 252,72 M€ et les C.P mandatés 100,47 M€.

Inférieurs à la norme communément admise, comprise entre 3 et 4 ans, le seuil de risque étant autour de 6 ans, ces niveaux étaient révélateurs, selon la collectivité, d'une gestion prudente des autorisations de programme.

1.8 - Relations comptables avec certains organismes satellites

1.8.1 - Associations

Au plan formel, les données relatives aux subventions aux associations, en montant et en nature (locaux, agents mis à disposition), étaient retracées en annexe au compte administratif. La liste des associations subventionnées avec, le cas échéant, indication des avantages en nature consentis était diffusée sur le site Internet du conseil général.

En 2007, le montant global des subventions versées à des associations et organismes de droit privé s'élevait à 11,56 M€ contre 10,22 M€ en 2003, soit une progression de 13,1 %. La répartition des subventions avait évolué au profit de la fonction « *culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs* » (47 % en 2007 contre 34,8 %), devenue le premier domaine subventionné, et au détriment de la fonction de développement économique (24 % contre 40,8 %). Les subventions concernant les services généraux ainsi que l'aménagement et l'environnement demeuraient relativement stables, avec en 2007 respectivement 12,4 % (11 % en 2003) et 11,4 % (9 % en 2003) des fonds dispensés.

La chambre prend acte de l'intention de l'ordonnateur de corriger, pour l'avenir, différentes erreurs d'imputation qui pouvaient affecter l'analyse de ces données.

En outre, au 1^{er} février 2008, étaient fusionnées quatre associations départementales à vocation culturelle financées par le département. La fusion débouchait sur la création de l'agence culturelle départementale de la Dordogne, régie personnalisée avec autonomie financière. Au titre de 2007, le coût global des anciennes associations à la charge du département pouvait être évalué à 1,8 M€. Pour 2009, l'agence devait percevoir une subvention de 1,6 M€, soit un niveau supérieur aux prévisions (1,4 M€). Compte non tenu du coût, non quantifié, d'un véhicule et de deux agents supplémentaires mis à disposition (soit au total 10 agents contre 8 antérieurement), le bilan paraissait équilibré.

1.8.2 - Sociétés d'économie mixte locales

a) Société d'économie mixte du Périgord (SEMIPER)

Début 2009, le département détenait 61,32 % du capital de la SEMIPER, aux côtés de collectivités territoriales et de partenaires privés.

Comme l'évoquait la chambre dans son rapport du 30 juillet 2008 adressé à cette société d'économie mixte, et présenté au conseil général de la Dordogne au cours de sa séance du 21 novembre 2008, la situation financière s'était aggravée avec, au 31 décembre 2005, des capitaux propres inférieurs à la moitié du capital social, à - 106,2 k€ environ. N'ayant pas été dissoute, la société était tenue, aux termes de l'article L. 225-248 du code de commerce, de réduire au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes était intervenue son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes n'ayant pu être imputées sur les réserves.

Finalement, suite au contrôle de la chambre, le conseil général a décidé, lors de la session budgétaire du 27 novembre 2009 de recapitaliser la SEMIPER à hauteur de 3,5 M€

La chambre prend note des assurances de l'ordonnateur sur le respect, à cette occasion, des dispositions de l'article L.1522-2 du C.G.C.T prescrivant le non dépassement du plafond de 85 % de la part du département, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements dans le capital, celle-ci étant de 83 % début 2008.

Enfin, le conseil général n'était pas destinataire du rapport prévu à l'article L. 1524-5 du C.G.C.T, 14^{ème} alinéa, et établi par ses représentants au conseil d'administration de la SEMIPER. Ce document est distinct du rapport de gestion de celle-ci, accompagné du bilan et du rapport du commissaire aux comptes, lequel avait bien été communiqué au conseil général.

b) SEMITOUR

Au 31 décembre 2007, le département détenait pour 1,7 M€ environ de parts de la société d'économie mixte locale « *SEMITOUR Dordogne* », soit 80 % de son capital. A cette date, la situation nette de cette société était de 2,4 M€

Les relations avec la SEMITOUR ont été examinées, au sein du chapitre relatif aux aides à l'économie, dans le cadre de l'étude du projet de fac-simile d'une partie de la grotte de Lascaux (cf. *infra* 5.3.2, page 37).

1.9.3 - Dette garantie

Les règles prudentielles prévues à l'article L. 3231-4 du C.G.C.T étaient respectées. Par rapport au précédent contrôle, il convenait de noter une diminution sensible du niveau de la dette garantie (164,8 M€ au 1^{er} janvier 2009, générant une annuité de 14,7 M€, contre 223,6 M€ au 1^{er} janvier 2004, avec une annuité de 24,7 M€) ainsi que du nombre d'organismes garantis (8 au 1^{er} janvier 2009 contre 14 deux ans plus tôt).

Par ailleurs, la chambre a relevé deux avances en annuités d'emprunts garantis, d'un montant total de 409,7 k€ dont 360,8 k€ au titre d'un emprunt contracté par la SEMIPER et 108,9 k€ pour un emprunt de 2,05 M€ contracté fin 1993 pour 14 ans, par le syndicat d'expansion du groupement intercommunal de développement économique de Bussière-Badil (GIDE).

En effet, en novembre 2007, celles-ci avaient été « transformées » en des subventions d'équipement et imputées à un chapitre inapproprié. De surcroît, cette transformation d'avances en garantie d'emprunt en subventions d'équipement était irrégulière dans la mesure où le département avait payé la SEMIPER pour financer des annuités d'emprunt et non des équipements spécifiques.

En outre, la pratique de l'amortissement des subventions sur 5 ans revenait à étaler l'impact budgétaire de la mise en jeu de la garantie, alors que le conseil général devait constater une créance de 361 k€ sur la SEMIPER, puis en réclamer le remboursement ou, à défaut, accorder une remise gracieuse. Cette dernière hypothèse aurait induit aussitôt une charge de 361 k€

Le traitement comptable utilisé pour la mise en jeu de la garantie de l'emprunt de GIDE, dissous le 28 février 2008, appelle le même type d'observation.

2 – ANALYSE FINANCIERE

Sous réserve des constats relatifs à la fiabilité des comptes, l'analyse financière a été réalisée, pour la période 2003-2007, à partir des données consignées dans les fiches de situation financière de la direction générale des collectivités locales, disponibles sur le site colloc.minefi.com, et, pour 2008, sur la base du compte de gestion arrêté au 31 décembre. Sauf indication contraire, les données citées englobent les mouvements réels et d'ordre. Sont successivement examinées la structure du budget et les évolutions des résultats.

2.1 - La structure budgétaire

En 2008, le budget global du budget principal s'établissait de la façon suivante :

- en fonctionnement : 365,5 M€ de charges et 394,0 M€ de produits ;
- en investissement : 155,9 M€ de dépenses et 170,6 M€ de recettes.

Les montants totaux des mandats et titres émis s'élevaient respectivement à 521,5 M€ et 564,6 M€. Les charges de fonctionnement représentaient 70 % du total des mandats contre 65,6 % en 2003.

Entre 2003 et 2008, sous l'effet des dépenses d'aide sociale et des transferts de personnels de l'Etat, les charges de fonctionnement passaient de 244,2 M€ à 365,5 M€ soit une hausse de 49,6 %. Par ailleurs, le niveau des dépenses d'investissement de 2008, soit 155,9 M€, était en augmentation de 21,9 % par rapport à celui de 2003, qui était de 127,8 M€.

2.1.1 - Section de fonctionnement

a) Composition des charges

En 2008, les dépenses d'aide sociale hors prévention sociale (regroupant donc l'action sociale hors R.M.I, l'APA et le R.M.I) atteignaient 188,8 M€, soit 51,7 % des charges de fonctionnement. En 2007, elles en représentaient 54,5 %, à 184,4 M€, contre 47,1 % en 2003 avec 115,0 M€.

Cette évolution témoignait de l'amorce d'une spécialisation, commune à tous les départements. Ainsi, en 2007, un groupe de 4 autres missions constituait 17,1 % du budget : sécurité (13,9 M€ soit 4 %), enseignement (12,7 M€ soit 3,7%, les collèges pour l'essentiel), réseaux et infrastructures (14,8 M€, 4,3 %), transports (17,4 M€, 5,1 %). Un troisième ensemble, composé des fonctions culture, jeunesse, sports, loisirs (15,5 M€, 4,5 %), prévention médico-sociale (2,6 M€, 0,7 %), aménagement et environnement (4,2 M€, 1,2 %), et développement économique (8 M€, 2,3 %) représentait 8,7 %.

b) Dotations de l'Etat et fiscalité indirecte

Au cours de la période examinée, les modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat connaissaient diverses modifications, en particulier la création en 2008 de l'enveloppe normée, englobant la dotation globale de fonctionnement (D.G.F), la dotation générale de décentralisation (D.G.D), le fonds de compensation pour la T.V.A (F.C.T.V.A) ainsi que différentes compensations pour exonérations fiscales.

Le niveau des concours de l'Etat au département de la Dordogne passait de 113,4 M€ en 2003 à 119,7 M€ en 2008 soit une hausse de 5,6 %. Ils étaient composés de la D.G.F et de la D.G.D à concurrence globalement de 90,7 M€ en 2003 et 110,2 M€ en 2008.

Cependant, en 2008, l'enveloppe normée demeurait stable par rapport à 2007. En 2009, conformément à la loi de finances, les niveaux de D.G.F et de D.G.D restaient inchangés. Le concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (C.N.S.A) destiné à financer une partie des dépenses d'APA est évoqué au point 4.2.1.

En 2008, les impositions indirectes, composées de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur (T.S.C.A), la taxe départementale sur la publicité foncière, la taxe sur l'électricité et diverses autres taxes, rapportaient globalement 95,6 M€ soit 26,1 % des produits de fonctionnement, contre 90,9 M€ en 2007, soit 25 %.

Cette augmentation résultait, pour l'essentiel, de l'attribution de 11,55 points supplémentaires de T.S.C.A aux départements à compter du 1^{er} janvier 2008, prévue par l'article 38 de la loi de finances pour 2008 pour compenser les rémunérations des agents de l'éducation nationale et de l'équipement ayant opté pour leur intégration au département au 31 août 2007. Ainsi, le produit 2008 de T.S.C.A était-il de 23,8 M€ contre 15,4 M€ en 2007.

A périmètre constant, les produits de fiscalité indirecte étaient affectés par la baisse des droits perçus au titre de la taxe départementale sur la publicité foncière (33,1 M€ en 2008 contre 39,4 M€ en 2007), due aux premiers effets de la crise immobilière.

En 2008, la ressource de T.I.P.P s'élevait à 30,7 M€ contre 28,8 M€ en 2007.

c) Fiscalité directe

En 2007, avec 124,2 M€ les impôts directs représentaient 33,2 % des produits de fonctionnement contre 35 % pour l'ensemble des départements (source : Observatoire des finances locales, 2007), ce qui témoignait d'une faible autonomie fiscale. En 2008, ils rapportaient 128,7 M€ soit 35,2 % des produits de fonctionnement. En 2009, compte tenu de la hausse des taux de 4 %, il était attendu un produit total de 139,9 M€

Conséquence de modestes bases d'imposition, le potentiel par habitant s'élevait en 2007 à 224,32 € contre 251 € en moyenne de la strate. Pour 2008, le département bénéficiait d'une majoration de dotation globale d'équipement pour insuffisance de potentiel fiscal.

De 2003 à 2008, le montant total des produits passait de 99,3 M€ à 128,7 M€ soit une hausse de 29,6 %. La répartition entre les 4 taxes restait stable, avec environ 41 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, 38 % pour la taxe professionnelle (T.P), 20,5 % pour la taxe d'habitation (T.H) et 0,5 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Cela résultait d'un relèvement homogène des taux (environ 8,8 % de 2003 à 2008) et d'un rapport inchangé entre les bases. La hausse des taux était la plus forte en 2006 (+ 4 %) et en 2007 (+ 2 %).

En 2009, les taux étaient relevés de 4 %. Par comparaison, 75 départements augmentaient alors leur taux, avec une moyenne de 6,2 %, dont 14 de plus de 10 %.

Enfin, il convient de noter que, depuis 2007, suite à la réforme de la T.P, l'évolution du produit voté ne correspondait plus à celle du produit réellement perçu, une partie du coût du dégrèvement fiscal lié au plafonnement de la T.P en fonction de la valeur ajoutée étant à la charge du département. En 2007, première année de mise en œuvre de cette participation, le produit de T.P était de 45,6 M€ au lieu de 46,8 M€ soit un coût de 1,2 M€ représentant 1 % du produit total de la fiscalité directe. Après soustraction de cette participation, le produit total de fiscalité directe effectif était de 127,1 M€ En 2008, le coût était de 1,24 M€ soit 1 % du produit total attendu, contre 1,7 % en moyenne nationale.

2.1.2 - Section d'investissement

Moins concentrées qu'en fonctionnement, les dépenses d'investissement (159,1 M€ en 2007 et 155,9 M€ en 2008) étaient principalement consacrées au réseau routier (28 % en 2007), aux collèges (7 % en 2007) et au fonds départemental d'équipement sanitaire et social dédié aux travaux dans les maisons de retraite (4 M€ en 2007, soit 2,5 %).

2.2 - Evolution des résultats

2.2.1 - Capacité d'autofinancement

Sous réserve de quelques problèmes de fiabilité de comptes, au 31 décembre 2007, la capacité d'autofinancement brute (CAF) avait retrouvé un niveau proche de celui de 2003, à 64,0 M€ contre 67,8 M€ après une baisse en 2004 (59,2 M€) et 2005 (57,1 M€) suivie d'une reprise en 2006 à 65,3 M€ En revanche, la CAF nette se situait à 25,3 M€, en-deçà des niveaux de 2003 et 2004 qui étaient de 36,1 M€ et 34,1 M€

En 2004 et 2005, la CAF brute se détériorait (- 12,8 % puis -3,7 %) en raison de la montée des dépenses d'aide sociale. L'ordonnateur fait observer que la baisse de 2004 était liée à la diminution du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). En 2005, elle résultait d'un niveau d'allocations de R.M.I supérieur à la recette de taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P) destinée à les financer (33 M€ contre 28,8 M€), alors qu'en 2004 les deux sommes étaient quasiment équivalentes.

En 2006, la tendance s'inversait à la faveur d'un relèvement de 4 % des taux des taxes directes, plus important que les deux années précédentes, ainsi que d'un surcroît de dotations et de droits de mutation à titre onéreux.

En 2007, les charges croissaient de 7,2 % contre 4,4 % en produits, sous l'effet d'une hausse sensible des dépenses de personnel et des frais financiers induits par un recours plus important à l'emprunt. Il s'ensuivait une détérioration de la CAF nette, à 25,3 M€ contre 31,1 M€ en 2006. La CAF brute et l'E.B.F demeuraient néanmoins à des niveaux proches de 2006 grâce au dynamisme des recettes de fiscalité indirecte.

Avec un résultat de fonctionnement de 28,5 M€ contre 39,5 M€ en 2007, l'année 2008 était marquée par un effet de ciseau brutal, avec d'une part un rebond des dépenses d'aide sociale (conforme à différentes prévisions telles celles de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée), et un moindre dynamisme des ressources fiscales, s'expliquant par la stabilité des taux de fiscalité directe et par la baisse des produits tirés des droits de mutation.

En 2007, les frais de personnel (paie des assistants familiaux comprise) s'élevaient à 65,6 M€ contre 49,1 M€ en 2003, soit une croissance d'environ 34 %.

2.2.2 - Evolution de la section d'investissement

a) Vue d'ensemble

En 2004 et 2005, sous l'effet conjugué de la hausse des dépenses d'investissement directes (55,4 M€ puis 64,2 M€ contre 46,2 M€ en 2003) et de la baisse de la CAF, le fonds de roulement (F.R) diminuait, devenant négatif en 2005, à - 3,7 M€. En 2006, la remontée de la CAF brute et une pause en matière d'investissements, à 54,5 M€, permettaient d'atteindre un F.R. positif à 7,6 M€. En 2007, face à la stagnation de la CAF brute, l'accélération du rythme des investissements directs (67,4 M€ contre 54,5 M€ en 2006) entraînait une baisse de 5,3 M€ du F.R, qui restait positif à 2,3 M€

En 2006, après un exercice 2005 difficile, le niveau des « *emplois d'investissement réels* », agrégat retracé dans les fiches du ministère de l'économie et des finances et englobant les investissements directs proprement dits et indirects ainsi que les opérations non ventilées, diminuait à 123,4 M€. En 2007, il remontait nettement à 142,6 M€. La somme des seuls investissements directs et indirects s'élevait en 2006 à 83,3 M€ soit une baisse de 7,3 M€. En 2007 et 2008, elle atteignait respectivement 100,6 M€ et 98,4 M€. La moyenne sur les 3 derniers exercices est de 84,10 M€ dont 61,7 M€ en investissement direct et 32,43 M€ en investissement indirect.

En 2004 et 2006, le niveau des investissements directs, exprimé en pourcentage des dépenses totales d'investissement, était inférieur à la moyenne de la strate, 36,9 % contre respectivement 40,2 % et 40,7 %. En 2007, il était significativement au-dessus de la moyenne : 42,4 % contre 41,1 %.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance décidé par le gouvernement, la collectivité s'engageait, par une convention conclue avec l'Etat le 27 mars 2009, sur 92,2 M€ de dépenses à réaliser pour bénéficier de la mesure de versement anticipé du Fonds de compensation pour la T.V.A (F.C.T.V.A). Ce montant était supérieur la moyenne annuelle des exercices 2004 à 2007, soit 91,5 M€, requise par le plan de relance pour obtenir la récupération. Cela impliquait un taux de réalisation des dépenses de 89,60 %. Selon les informations fournies par l'ordonnateur, au 31 août 2009, il était de 69,83 %.

Le F.C.T.V.A attendu était estimé à 9,7 M€ au titre des dépenses 2007 et à 9,6 M€ au titre de 2008. Toutefois, les effets de cette récupération par anticipation étaient ponctuels.

b) Endettement

En 2007, le taux de désendettement était de 5,23 années. En 2006, il s'établissait à 4,92 années, soit plus du double de la moyenne nationale qui était de 2,17 années.

Cette évolution résultait de la hausse du niveau de l'endettement en 2007 liée à la baisse de l'autofinancement et à la montée des investissements directs. Au total, l'encours était passé de 310 M€ en 2003 à 334 M€ au 31 décembre 2007. En 2008, la progression se poursuivait, avec à 354 M€. A la clôture de 2009, selon les prévisions initiales, l'encours devait se situer à 374 M€

En 2007, après 4 ans de stabilité de l'endettement à plus d'un an (325 M€ en 2006 contre 310 M€ en 2003), le montant global des emprunts souscrits atteignait le maximum de la période 2003-2007, à 51,9 M€, soit plus qu'en 2004 (41,2 M€) année de la mise en œuvre de la décentralisation du R.M.I.

En 2007, l'annuité d'emprunt s'élevait à 38,6 M€ (contre 31,4 M€ en 2003), représentant 24,3 % des emplois d'investissement totaux contre 12,8 % en moyenne de la strate. L'annuité en intérêt, qui était de 12,6 M€ en 2003, valait 13,5 M€ en 2007, soit 4 % des charges de fonctionnement contre 1,7 % en moyenne.

La dette du département était ancienne et composée en majorité d'emprunts à taux variable. Au 1^{er} janvier 2007, l'encours de la dette comprenait 67,5 % d'emprunts contractés avant 2005 et à 58 % d'emprunts à taux variable.

Le recours aux emprunts à taux variable s'était généralisé à partir de 2002. En 2005, le département renouait avec les emprunts à taux fixe. Héritage d'une période marquée par un loyer de l'argent bon marché, la proportion importante d'emprunts à taux variable constituait, avec la remontée des taux d'intérêt, un des facteurs d'accroissement du service de la dette. Aussi, à partir de 2006-2007, les emprunts étaient contractés à taux fixes sur 5 ans se situant dans la moyenne des taux de l'ensemble de la dette.

La collectivité précise que l'encours à taux variable s'était toujours situé en dessous de l'encours à taux fixe sauf en 2008 où il avait été supérieur de 0,30 %. Elle en déduit que la dette à taux fixe a joué un rôle d'amortisseur, en minimisant les frais financiers. L'encours actuel à taux fixe concerne un montant de 144 M€. En effet, des opérations de cristallisation à taux fixes sur des contrats à taux variables souscrits avant le 1^{er} janvier 2009 ont été opérées, les conditions du marché en février et mars 2009 ayant permis d'obtenir des taux fixes inférieurs ou proches de 3 %. Ainsi le taux moyen de la dette à taux fixe devait en être abaissé à 3,70 % en 2010 contre 3,88 en 2009.

3 – GESTION DU PERSONNEL

3.1 - Organisation et structure du personnel

Au cours de la période examinée, la gestion du personnel du département de la Dordogne était affectée par la mise en œuvre de la décentralisation et les modifications apportées au statut de la fonction publique territoriale, notamment par les lois n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Afin d'exercer les compétences nouvelles, à savoir l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique des collèges ainsi que le réseau des routes nationales d'intérêt local, étaient transférés au département le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges ainsi que les services et personnels concernés des services déconcentrés du ministère de l'équipement. Face à cette mutation, les services départementaux étaient réorganisés en 2006.

3.1.1 – Etapes de la réorganisation des services

Au 31 décembre 2008, le département comptait 2 133 agents répartis entre 2 062 au budget principal et 71 au budget annexe du laboratoire départemental, contre 1 386 à la fin 2003, soit une hausse de 55 %.

En 2007 et 2008, les transferts de TOS et des agents de l'équipement entraînaient une hausse sensible des effectifs de 1 541 au 31 décembre 2006 à 1 825 au 31 décembre 2007 et 2 133 fin 2008. Ces intégrations avaient des effets directs, avec notamment une progression

importante des effectifs de la filière technique (264 en 2006 à 467 en 2007 et 727 en 2008), et indirects, au niveau de la filière administrative dont les effectifs passaient de 553 pourvus en 2006 à 574 en 2008. Cette hausse ne pouvait être imputée aux seuls promotions internes et avancements de grade, dont l'impact sur les effectifs était concentré en 2007, lorsque les ratios avaient été portés au maximum (cf. *infra* 3.2.2, page 18). Elle résultait davantage de recrutements pour assurer les tâches connexes liées aux transferts et, dans une moindre mesure de l'affectation à la D.R.H d'agents administratifs de l'équipement pour gérer les dossiers des anciens personnels de cette administration.

Fin 2008, globalement, les effectifs étaient composés à 80,2 % de titulaires contre 82,5 % 5 ans plus tôt et environ 78,5 % en 2006 et 2007. Pour le budget principal, les proportions étaient proches, à 80,2 % fin 2008 contre 83 % fin 2003, et 78,1 % en 2006 et 2007. Au cours de la période, les effectifs de non titulaires progressaient (240 en 2003, 331 en 2006, 396 en 2007 et 423 en 2008) sous l'effet des transferts de personnels non titulaires de services techniques de l'éducation nationale (36 en 2006, 69 en 2007 et 92 en 2008).

En 2008, la rémunération de l'ensemble des agents du budget principal, paie des assistants familiaux comprise, s'élevait à 80,9 M€ contre 49,1 M€ en 2003, soit 64,7 % en plus. Du fait des transferts TOS et équipement, l'accroissement était plus marqué en fin de période : de 55,4 M€ en 2006 à 80,9 M€ en 2008, soit une hausse de 46 %.

S'agissant des rémunérations de titulaires, en 2008, le régime indemnitaire s'établissait globalement à 8,4 M€ soit 19 % du total des rémunérations, contre 3,7 M€ en 2003, soit 14,4 %. Cette part avait augmenté en 2004, suite à la refonte du régime indemnitaire dans le sillage de décrets pris en 2002, et était demeurée quasi stable par la suite.

Le transfert de personnels de l'Etat s'opérait au fur et à mesure de l'exercice de leurs droits d'option, ceux-ci ayant jusqu'au 31 décembre 2007 pour choisir de rejoindre la fonction publique territoriale ou conserver leur statut de fonctionnaire de l'Etat tout en étant placés en détachement au département sans limitation de durée. Dans cette perspective, un important travail de préparation était mené par les services départementaux (réunions d'information, édition d'un livret d'accueil spécifique).

En 2006, les services étaient réorganisés selon une approche de politique publique d'exercice autonome des nouvelles compétences. Des ajustements plus circonscrits étaient apportés courant 2007, notamment au niveau de la direction en charge de la gestion du réseau routier départemental. Par ailleurs, à l'automne 2007, une réflexion prospective était engagée dans le cadre d'un projet d'administration départemental.

Présenté au comité technique paritaire (C.T.P) le 25 octobre 2006, et entré en vigueur le 1^{er} novembre 2006, le nouvel organigramme comprenait 5 directions générales adjointes (D.G.A) ainsi que différents services ou directions, rattachés directement au D.G.S (affaires financières, logement, sports et animation sportive, service de l'assemblée et service de l'organisation générale et de la documentation) ou au président (direction de l'économie et de l'emploi et direction de la communication).

La direction générale adjointe des organisations et méthodes était constituée par regroupement des ressources humaines, des systèmes d'information et de la communication interne, ces services étant jusqu'alors dépendants d'une D.G.A des moyens internes et du développement durable, supprimée depuis. Lui étaient également confiés des dossiers spécifiques, tels que l'acte II de la décentralisation et le contrôle du revenu minimum d'insertion.

La D.G.A de l'aménagement territorial était recentrée autour des routes, du patrimoine des bâtiments, de l'agriculture et l'environnement, et du laboratoire départemental. La direction des routes (450 personnes à partir de 2007 contre 150 antérieurement) était réorganisée, avec la création d'un pôle territorial dédié à l'entretien et la gestion des 5 000 km du réseau routier départemental, et responsable des 8 unités d'aménagement ayant succédé aux anciennes subdivisions de l'équipement.

La D.G.A du développement territorial, était instituée à partir de services relevant auparavant de la direction de l'aménagement et du développement local, tourisme et l'urbanisme (aides aux communes).

Deux autres directions, direction départementale de la solidarité et de la prévention, d'une part, et éducation et culture, d'autre part, demeuraient inchangées.

3.1.2 - Création d'une direction générale adjointe de l'organisation et des méthodes

La D.G.A des organisations et des méthodes mutualisait des fonctions de veille et d'expertise, déjà existantes (communication interne, pôle du contrôle de gestion et du contentieux de l'aide sociale, service des affaires juridiques et des procédures contractuelles), ou créés à l'occasion de la réorganisation (service de la prévention des risques, de l'hygiène et de la sécurité, service de la commande publique et unité « *missions spécifiques* »).

Toutefois, elle ne détenait pas le monopole dans ces domaines, comme l'illustre la création en 2007, au sein de la D.G.A de l'aménagement territorial, d'un poste de chargé de mission « *prospectives* » auprès du directeur des routes et du patrimoine paysager (D.R.P.P), ayant vocation à suivre des projets initiés par les services de l'Etat au niveau régional tels que le schéma régional des infrastructures d'Aquitaine sur la question des transports routiers, la gestion des déchets de travaux publics, l'observatoire du bruit.

En outre, le contrôle des conditions d'octroi du revenu minimum d'insertion incombait à un pôle dédié au sein de la D.D.S.P (cf. *infra* 4.3.3, page 30). La direction de l'économie et de l'emploi assurait, en lien avec ce dernier, le suivi des contrats d'insertion au titre du revenu minimum d'activité (R.M.A) et des emploi-jeunes.

En matière de commande publique, la D.R.P.P et la direction de l'agriculture et de l'environnement avaient conservé des cellules spécialisées. A la D.R.P.P, un service « *organisation, pilotage et coordination* » était constitué en 2007 par le regroupement de différents bureaux afin d'aider les maîtres d'œuvre dans la rédaction des dossiers de consultation des entreprises et d'harmoniser la gestion des contrats au sein de la direction.

En définitive, la création d'antennes juridiques ou de commande publique pouvait contribuer à la recherche d'une efficacité certaine. En revanche, en matière de R.M.I, au vu des constats du point 4.3 et des risques de doublons engendrés, le partage des compétences entre trois directions ne paraissait pas aussi convaincant.

3.2 - Evaluation, avancements et promotions

3.2.1 - Evaluation

a) Un nouveau dispositif en lien avec les orientations budgétaires

Instauré en 2004, le nouveau dispositif d'évaluation et de notation visait à assigner des objectifs stratégiques et opérationnels en lien avec les orientations budgétaires, les notes étant modulées autour d'une note pivot de 14 avec une échelle de notation identique pour tous.

Une application informatique dédiée (« *EVANET* ») était élaborée en liaison avec la direction des systèmes d'information, accessible par l'intranet des services, et permettant aux évaluateurs d'accéder en ligne aux dossiers d'évaluation pré remplis, ainsi qu'aux dossiers individuels. Une grille d'évaluation était également établie.

b) Contrôle de régularité

Deux éléments ont été relevés au titre du contrôle de régularité : l'avancement à la durée minimale et les critères d'évaluation de la catégorie C.

Selon les dispositions de l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « *l'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale de plein droit à l'ancienneté maximale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ». De plus, le Conseil d'Etat a précisé que l'administration ne peut « *se borner à mettre en œuvre sans examen des situations individuelles un avancement à l'ancienneté en fonction de la seule durée moyenne attachée statutairement à chaque échelon* » (*Syndicat C.G.T-F.O de l'INSEE*, n° 99 379, 15 janvier 1992).

L'examen de la paie de septembre 2006 faisait apparaître que la quasi-totalité des agents avait bénéficié en 2006 d'une durée minimale de passage dans leur échelon. Les comptes rendus des commissions administratives paritaires témoignaient de la systématisation de cette pratique, rappelant que « *l'avancement d'échelon se fait à la durée minimale sauf exception motivée* ».

Outre les distorsions de traitement entre les agents des différentes fonctions publiques, cette pratique avait des répercussions sur le glissement-vieillesse-technicité et paraissait déconnectée de la nouvelle procédure d'évaluation. De surcroît, elle pouvait comporter des effets connexes susceptibles de rendre plus difficile à terme la gestion des agents, comme en témoignaient les blocages de carrière pour certaines catégories de personnels au niveau de l'avancement de grade à l'intérieur d'un même cadre d'emploi.

L'ordonnateur précise que sont exclus de l'avancement minimum les agents dont la valeur professionnelle ne le justifie pas.

S'agissant de l'évaluation, différents supports étaient utilisés, parmi lesquels une grille destinée à apprécier l'agent selon 5 critères, chacun noté entre 12 et 16 : capacité à réaliser les objectifs, contribution au fonctionnement du service, connaissances et compétences individuelles mobilisées ou démontrées, capacité à exercer d'autres niveaux de responsabilités.

Pour la notation des agents C, le décret n°87-1107 du 30 décembre 1987 modifié portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C avait prévu, en son article 8, que l'autorité territoriale concevait une liste de 4 éléments à prendre en compte :

1. les connaissances professionnelles ;
2. l'initiative, l'exécution, la rapidité, la finition ;
3. le sens du travail en commun et des relations avec le public ;
4. la ponctualité et l'assiduité.

Dans une récente décision (*Service départemental d'incendie et de secours de la Meuse*, 12 décembre 2008, requête n°297183), le Conseil d'Etat estimait que, conformément à ces dispositions, l'administration pouvait établir une grille de notation détaillant en sous rubriques ces quatre points, sans y ajouter des critères complémentaires insusceptibles de s'y rattacher, alors même que ceux-ci auraient pour objet de tenir compte des spécificités de chaque cadre d'emplois.

Au département de la Dordogne, la grille d'évaluation reprenait, de façon plus ou moins explicite les critères énoncés à l'article 8 du décret de 1987. Cependant, le critère de connaissances et compétences comprenait des appréciations non prévues par ces dispositions, telles que « *qualités comportementales* », « *maîtrise et mobilise les méthodes, les outils, les savoir-faire, les savoir-être liés à son poste de travail* ». En outre, la capacité à exercer d'autres niveaux de responsabilité n'était pas visée par le décret de 1987.

3.2.2 - Avancement de grade

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 février 2007, les conditions d'avancement de grade étaient corrélées à des quotas définis en fonction des effectifs promus au titre de l'exercice antérieur. Pour certains grades, le nombre d'agents ayant vocation étant nettement supérieur au quota, des fonctionnaires parvenus à l'échelon terminal de leur grade se trouvaient dans l'impossibilité d'accéder au grade supérieur.

Au conseil général de la Dordogne, le blocage était particulièrement important parmi les travailleurs sociaux et les agents de la filière administrative. De fait, la pratique de la durée minimale dans un échelon avait accéléré l'arrivée à l'échelon supérieur du grade, alors que les perspectives d'accès au grade supérieur étaient limitées.

La loi du 19 février 2007 ayant supprimé les quotas réglementaires, le conseil général de la Dordogne pouvait fixer librement des ratios en fonction du nombre d'agents susceptibles d'être promus. Par délibération du 22 juin 2007, il décidait, pour les agents des catégories C et B, d'une part, que les « *promouvables* » seraient promus sur deux ans, en 2007 et 2008, et d'autre part que tous les lauréats d'un examen professionnel seraient avancés dès 2007. Fondés sur le principe d'un rattrapage de carrière en faveur du plus grand nombre, les ratios étaient arrêtés, pour deux exercices, 2007 et 2008, à un niveau supérieur à 50 %, avec, pour certains grades, 100 % sur deux ans voire dès 2007. Toutefois, en catégorie A, les ratios ne dépassaient pas obligatoirement 50 % dans la mesure où il était tenu compte des postes occupés et du succès à un examen professionnel.

Il en résultait au total 452 avancements engendrant un coût global de 458,7 k€ dont 292 au sein de la catégorie C (247,7 k€), 128 en B (135,9 k€) et 32 en A (75,1 k€). En 2008, la contrainte budgétaire amenait à rabaisser les ratios qui étaient fixés uniquement en fonction pour l'année. Ainsi, le nombre de promus était ramené à 295, dont 181 en C, 103 en B et 11 en A.

En 2007, une mesure d'avancement accéléré avait également été prise en faveur des TOS intégrés dans un cadre d'emplois spécifique d'adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, créé par décret n°2007-913 du 15 mai 2007. Alors que cette réglementation permettait un étalement des avancements sur 3 ans, le conseil général décidait d'avancer tous les agents dès 2007, première année de mise en œuvre du dispositif.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que, dans la mesure où les agents TOS faisaient pleinement partie de son administration, cette mesure générale d'avancement leur était naturellement applicable. En effet, un régime indemnitaire identique pour tous (sauf pour les agents détachés de l'Etat) constitue l'un des éléments de sa gestion des ressources humaines, visant à faciliter la mobilité interne et le sentiment d'appartenance à une même collectivité.

3.2.3 - Promotion interne

D'une manière générale, les barèmes utilisés pour la promotion interne avaient évolué dans le sens d'une prise en compte accrue de la valeur professionnelle des agents.

En 2007, le nombre des promotions internes progressait sensiblement, à 79 contre une vingtaine les deux années précédentes, avant de retomber à 23 en 2008. Le niveau de 2007 résultait de l'application de nouvelles dispositions réglementaires destinées à débloquer certaines situations. Ainsi, sur 10 promotions internes en catégorie A, 7 (5 attachés plus deux ingénieurs) résultaient de l'application d'un mode de calcul plus favorable du nombre de nominations qui avait été introduit par l'article 16 du décret n°2006-1695 du 22 décembre 2006 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, 26 promotions internes de C en B étaient prononcées, dont 20 sur le fondement d'assouplissements réglementaires intervenus en 2004 et 2006, destinés à majorer les recrutements par la voie interne des agents de la catégorie C.

Avec 23 promotions internes, l'année 2008 était caractérisée par un retour aux niveaux de 2005 et 2006, traduisant des marges de manœuvre financières limitées.

3.2.4 - Transfert des techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et des personnels de l'équipement

a) Aspects financiers liés au transfert des agents de l'équipement

Les conditions financières de transfert des personnels de l'équipement découlaient de l'application de principes actés à l'échelle nationale, en 2006 et 2007, par la commission centrale d'évaluation des charges transférées.

Le département de la Dordogne reprenait 317,57 agents équivalents temps plein (E.T.P) affectés à l'entretien du réseau routier transféré, dont 271 qui pouvaient effectivement opter en juin 2007. L'écart, soit 46,57 E.T.P, correspondait à des emplois disparus, répartis entre, d'une part, des postes vacants constatés entre le 31 décembre 2004 et le 1^{er} avril 2007, et, d'autre part, des postes devenus vacants après le transfert du 1^{er} avril 2007. Il devait être compensé financièrement par l'Etat à compter de 2010.

Pour combler les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2004 et le 1^{er} avril 2007, estimés à 23,9 E.T.P par le département, le département recrutait 14 agents en 2007. En contrepartie, selon les données du ministère de l'Intérieur, en 2007 et 2008, l'Etat lui versait une compensation financière. A partir de 2009, la compensation était attribuée sous forme de fiscalité, pour un montant, en loi de finances 2009, de 201,9 k€

Pour les postes devenus vacants après le 1^{er} avril 2007, selon les informations retracées dans une circulaire du ministère de l'Intérieur du 29 décembre 2008, le département de la Dordogne avait bénéficié de deux compensations, l'une de 322,9 k€ en année pleine pour les postes devenus vacants en 2007, l'autre de 98,5 k€ en année pleine pour ceux devenus vacants en 2008. A la fin de chacun des deux exercices, ces compensations étaient calculées en année pleine, ce qui donnait lieu à des ajustements, prévus par les lois de finances rectificative pour 2007 et 2008, par le biais de versements non pérennes.

Pour sa part, l'ordonnateur estime l'écart à 3,2 M€

b) Protocole des conditions de travail des TOS

Fruit de la volonté du département de considérer les TOS comme des agents départementaux à part entière, le protocole sur leurs conditions de travail était soumis au C.T.P en date du 27 septembre 2007 puis adopté par le conseil général dans sa séance des 25 et 26 octobre 2007.

Ce texte prévoyant une baisse de 72 heures de la durée annuelle de travail des TOS, de 1 600 heures à 1 528 h, à partir de l'année scolaire 2007-2008, il en résultait un besoin supplémentaire de personnel TOS dans les collèges.

Pour la collectivité, l'application du protocole sur les conditions de travail des TOS ne s'est pas traduite par une augmentation des effectifs en équivalent temps plein (E.T.P). Selon ses statistiques, en septembre 2009, ceux-ci étaient au niveau de janvier 2006, soit 358,5.

La chambre note néanmoins que, selon une étude réalisée par le service du contrôle de gestion lors de la première année de décentralisation des TOS, en septembre 2006, il était dénombré 325 postes de ce type représentant 309,6 E.T.P, soit une hypothèse de départ nettement moins élevée. Il s'ensuivait une baisse de la durée du travail de 72 h par an et par agent, soit 22 291,2 heures de travail par an, ce qui, en divisant par 1 528 heures de travail, devait générer un besoin de 14,59 E.T.P. Dans une étude ultérieure produite par le contrôle de gestion, il était relevé, début décembre 2007, 340 TOS soit 331,5 E.T.P.

c) Impact sur le régime indemnitaire

Au chapitre « 932 – enseignement », regroupant majoritairement les rémunérations des agents TOS, la part du régime indemnitaire dans le total des rémunérations était de 17,5 % en 2007 et 18,1 % en 2008, contre 18,8 % et 19 % pour l'ensemble des effectifs.

Les TOS ayant été intégrés, dans leur quasi-totalité, au sein d'un cadre d'emploi généraliste (243 sur 254), il leur était servi le régime indemnitaire de ce cadre, avec une indemnité d'administration et de technicité de 7,5 points sur une échelle de 1 à 8, à un taux qui était supérieur à celui en vigueur pour les TOS de l'Etat.

Ainsi, le conseil général consentait aux TOS transférés un régime indemnitaire de 3 200 € par an et par agent contre 600 € antérieurement. Avec 243 TOS concernés, le supplément de régime indemnitaire pouvait être évalué à $(3\,200\text{ €} - 600\text{ €}) \times 243$ soit 631,8 k€ en année pleine. Par comparaison, les dépenses inscrites au chapitre 932, compte par nature « 64118 – personnel titulaire, autres indemnités » étaient passées de 151,6 k€ en 2006 à 814,5 k€ en 2007, soit une hausse de 662,9 k€.

A terme, l'impact financier pouvait être d'autant plus important que l'avancement d'échelon à la durée minimale était généralisé (cf. *supra* 3.2.1 b, page 17). De plus, le principe de parité était méconnu, les agents TOS restés au sein de l'Etat et détachés sur des emplois analogues ayant un régime indemnitaire moins favorable.

Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que, depuis 2004, le régime indemnitaire du personnel n'a pas été revalorisé.

3.3 - Contrôle de gestion et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Signe de l'intérêt porté par le conseil général de la Dordogne à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (G.P.E.C), celle-ci figurait parmi les 14 actions de son projet d'administratif départemental (P.A.D), développé en 2007-2008. Un recensement des métiers existants au sein des services et de leurs besoins en ressources humaines était en cours de confection, sous la responsabilité du bureau du développement des compétences et de la formation de la D.R.H. Fin juin 2008, un répertoire des métiers, assorti de fiches de postes, avait été réalisé à 60 %.

Par ailleurs, la direction des systèmes d'information procédait à un calcul du glissement vieillesse technicité, quantifiant, au début de chaque année, l'impact financier, agent par agent, des élévations d'indice prévues, indépendamment de toute promotion ou de tout concours. Pour 2008, le G.V.T était évalué à 203,7 k€ plus 99 k€ de charges, soit en tout 302,7 k€ de frais de personnel.

Ces constats positifs méritaient néanmoins d'être nuancés par la systématisation de la durée minimale dans l'échelon et les modalités d'avancement de grade en 2007, qui sont reliées, selon la collectivité, à la politique de formation. Ces deux pratiques ne procèdent pas d'une définition sur le long terme de profils de carrière.

3.4 - Contrôles internes

3.4.1 – Compensation de la coïncidence du 1^{er} mai et du jeudi de l'Ascension en 2008

En 2008, la fête du travail du 1^{er} mai coïncidait avec le jeudi de l'Ascension, jour férié et chômé. En compensation, le conseil général décidait, après avis du C.T.P réuni le 24 avril 2008, d'accorder à l'ensemble du personnel départemental un jour de repos compensatoire le vendredi 26 décembre 2008. Pour les TOS, ce jour était intégré dans les congés supplémentaires, leur temps de travail étant diminué de 7 heures 46.

La chambre relève la distorsion résultant de cette mesure par rapport aux agents de la fonction publique de l'Etat, lesquels n'en ont pas bénéficié.

En effet, comme indiqué dans une circulaire du directeur de l'administration générale et de la fonction publique du 24 avril 2008, dans la mesure où aucune disposition législative ou réglementaire ne garantissait dans la fonction publique un nombre minimum de jours fériés, il ne pouvait y avoir de compensation en cas de coïncidence en un seul et même et jour de deux fêtes légales. Il est à noter que la circulaire FP/n° 1452 du 16 mars 1982 ne faisait aucune mention d'un nombre minimum de jours fériés qui devraient être annuellement accordés aux personnels de l'Etat. La circulaire n°242 du 26 juillet 2007, prise en application des principes qu'elle édictait, déterminait les dates des fêtes légales pour l'année 2008 sans prévoir une compensation au titre de la coïncidence de la fête du travail et de l'Ascension.

L'ordonnateur estime que des jours de congés peuvent être accordés aux fonctionnaires de l'Etat et non à ceux du département, à l'instar du pont du 14 juillet 2008 où les services de l'Etat étaient fermés le 13 juillet alors que les siens étaient ouverts. Il convient de préciser que le 13 juillet 2008 était précompté sur les congés comme cela se pratique au sein de l'Etat depuis la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. De plus, dans le cas du département de la Dordogne, le vendredi 26 décembre 2008 n'était pas un jour de congé ordinaire puisqu'il s'ajoutait au contingent annuel de congés.

3.4.2 - Fonctionnaires mis à disposition

Depuis la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, « *la mise à disposition donne lieu à remboursement* », sauf entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché ou auprès du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger.

S'agissant des associations, les mises à dispositions doivent obligatoirement donner lieu à remboursement, les dérogations ne concernant en aucun cas les associations à but non lucratif. Ces nouvelles règles ne concernant pas les mises à disposition en cours, elles sont applicables au fur et à mesure de leurs renouvellements et au plus tard le 1^{er} juillet 2010.

En Dordogne, au 30 juin 2008, sur 50 fonctionnaires départementaux mis à disposition d'organismes, 31 l'avaient été après l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2007, sans que le nouveau dispositif de remboursement des rémunérations ait été institué.

En particulier, 7 agents E.T.P étaient mis à disposition de la Maison départementale des personnes handicapées (M.D.P.H), groupement d'intérêt public (GIP) constitué avec l'Etat, la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse d'allocations familiales, la mutualité sociale agricole et le rectorat.

Si ce nombre était inférieur au niveau prévu par sa convention constitutive, soit 8,25 agents départementaux titulaires en E.T.P, la répartition par grades en était différente. Depuis le 1^{er} septembre 2007, une directrice territoriale était affectée pour exercer les fonctions de directrice adjointe, alors que la convention ne prévoyait qu'un administrateur pour 0,25 E.T.P et une attachée.

Selon les dispositions relatives aux GIP en général, lorsque la convention constitutive l'a expressément prévu, les mises à disposition d'agents valent participation des membres au GIP sans remboursement. C'est ce qu'a précisé la ministre de l'Intérieur en réponse à une question écrite d'un parlementaire (n°30162, M. Patrick BALKANY, *J.O.A.N*, 20 janvier 2009, p. 539). Il est pris acte de l'intention de la collectivité de mettre en conformité les mises à disposition effectives et les termes de la convention de constitution de la M.D.P.H.

D'une manière plus générale, la chambre prend note que l'application du nouveau dispositif sera proposée au vote de l'assemblée départementale dans le cadre du vote du budget primitif pour 2010, avec une date d'application au 1^{er} juillet 2010.

3.5 - Médecine du travail et prévention des risques professionnels

En augmentation sensible suite à l'intégration de personnels de la filière technique issus de l'Etat, le nombre d'accidents du travail restait néanmoins limité par rapport aux effectifs, 53 en 2007 contre 39 en 2006 et 19 en 2005.

En 2005, le nombre de jours d'absences pour raisons médicales (maladie ordinaire, congé de longue maladie, congé de longue durée) était en progression de 4,8 % par rapport à 2003. Si la maladie ordinaire était en diminution de 10,4 %, les C.L.M et C.L.D augmentaient de 40,1 %. Pour un nombre d'accidents du travail stable par rapport à 2003, le nombre de jours d'absences qui leur étaient imputables était en baisse de 30 %.

Ces résultats pouvaient s'expliquer par les efforts engagés au cours des dernières années par le département en matière de médecine du travail et de prévention. En effet, la multiplicité grandissante des métiers exercés entraînait une évolution de la médecine du travail, jusqu'alors centrée sur des examens classiques, vers le domaine de la prévention, avec un développement du tiers temps d'hygiène et sécurité (visites sur place).

En 2005, les jalons d'une politique globale de la prévention étaient lancés avec le recrutement d'un ingénieur en hygiène et sécurité affecté au poste d'agent chargé des fonctions d'inspection en hygiène et sécurité dans la collectivité (ACFI). Un plan d'actions prévoyait l'élaboration et la tenue à jour d'une fiche des risques professionnels et des effectifs exposés, la confection d'une fiche d'analyse d'accident de travail ainsi que la dématérialisation du registre d'observation en hygiène et sécurité, en vue de sa mise en ligne sur l'intranet.

En mars 2006, était créé au sein de la D.G.A des organisations et des méthodes un service de la prévention des risques, de l'hygiène et de la sécurité autour de l'ACFI et son adjoint, étoffé en 2007 par le recrutement d'une animatrice compétente en matière de personnel d'exploitation des routes et d'une assistante pour les tâches technico-administratives.

Il était institué une structure regroupant les professionnels de la prévention, interlocutrice de l'ensemble du personnel, ainsi qu'une procédure d'élaboration du rapport sur l'évolution des risques professionnels, prévu par l'article 14-1 du décret du 10 juin 1985, associant le médecin de prévention et le service de la prévention des risques. Par comparaison, selon la synthèse nationale des rapports au C.T.P, au 31 décembre 2005, environ 60 % des régions, départements et communautés urbaines produisaient au moins un document de prévention.

L'effort financier du département en matière de prévention passait de 26 k€ en 2003 à 181,3 k€ en 2007 et 248,1 k€ en 2008, suite notamment au recrutement des deux préventeurs au service de la prévention et de la formation de correspondants en hygiène et sécurité.

En définitive, les réorganisations en matière de prévention contribuaient à préparer le département aux transferts des personnels de l'Etat.

4 – AIDE SOCIALE

4.1 - Vue d'ensemble

Constituée de l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux personnes âgées, l'aide aux handicapés et le revenu minimum d'insertion (R.M.I), l'aide sociale engendrait en 2008 une dépense globale de 188,7 M€ En 2003, avant le transfert de l'allocation du R.M.I au département et l'institution de la prestation compensatrice du handicap, elle n'était que de 115,0 M€

Le conseil général de la Dordogne s'était doté d'un règlement départemental d'aide sociale, définissant, dans les conditions prévues aux articles L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles (C.A.S.F) et L. 3214-1 du C.G.C.T, les règles d'octroi des prestations d'aide sociale. Sa version numérisée 2007 était consultable sur l'Internet.

L'aide sociale ressortissait à la compétence de la Direction départementale de la solidarité et de la prévention (D.D.S.P), laquelle était composée de deux directions, chacune animée par un directeur. L'une regroupait l'aide sociale générale, les relations avec les établissements, les services généraux, le service handicap-insertion santé et la documentation. L'autre avait compétence sur les 8 unités territoriales.

En outre, étaient rattachés directement à la directrice générale adjointe, la M.D.P.H et 6 services : pôle R.M.I, pôle actions de santé et de petite enfance, personnes âgées et accueil familial, pôle d'assistance, soutien technologique et logistique, pôle enfance jeunesse. Ainsi, pour les personnes âgées en établissements, 3 services étaient parties prenantes : celui des établissements, celui des services généraux pour les versements et celui de l'aide sociale générale.

Tous les services de la D.D.S.P utilisaient le logiciel IODAS, anciennement « ANIS », conçu par la société G.F.I Informatique. Cette application, qui avait été choisie en raison de ses multiples fonctionnalités, comprenait deux ramifications : IODAS usagers pour la gestion des dossiers des bénéficiaires, et IODAS finances interfacé avec CORIOLIS, l'application de gestion budgétaire utilisée par le département.

Tableau 1 : Dépenses d'aide sociale (en M€)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (B.P)	Variation 08/03
Aide sociale à l'enfance	27,97	28,90	30,47	32,49	34,97	36,94	37,09	32,1%
Personnes âgées (principalement: APA + dotation hébergement aux établissements) (*)	40,60	42,27	47,38	49,90	52,63	55,59	56,36	36,9%
Personnes handicapées	24,51	26,68	28,45	31,66	33,50	35,84	37,25	46,3%
Revenu minimum d'insertion	4,74	35,77	38,71	33,71	39,84	38,25	39,60	707,7%
Revenu de solidarité active	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,92	N.S
Autres interventions sociales	1,32	1,69	2,28	2,21	2,00	1,97	1,30	49,0%
Services communs de l'action sociale hors R.M.I et APA	15,9	16,9	18,6	20,3	21,5	20,2	20,8	27,1%
TOTAL DEPENSES D'AIDE SOCIALE	114,99	152,21	165,85	170,26	184,43	188,74	194,30	64,1%

Sources : comptes administratifs.

(*) Le budget personnes âgées regroupe l'APA (chapitre 935 action sociale APA) et, à partir de 2006, les dépenses du chapitre « 935 – action sociale hors R.M.I et APA », article « 53 - personnes âgées », nature « 652224 – établissements pour personnes âgées ». De 2003 à 2005 inclus, l'instruction M 52 ne prévoyant pas de ventilation de l'article fonctionnel 53 du chapitre 935 au C.A, ont été prises en compte toutes les dépenses dudit article 53.

4.2 - Aide sociale en faveur des personnes âgées dépendantes

4.2.1 - Enjeux financiers et humains

En 2008, les deux prestations en faveur des personnes accueillies en maisons de retraite ou établissements assimilés représentaient globalement 55,6 M€ soit une progression de 36,9 % par rapport à 2003. Cette dépense était composée de l'APA à hauteur de 45,2 M€ et, pour 10,4 M€, de l'aide sociale à l'hébergement destinée au financement de tout ou partie du tarif « hébergement » des résidents ayant les plus faibles ressources.

En contrepartie, les recettes comprenaient la participation aux frais d'hébergement versée par les résidents ou leurs obligés alimentaires et le concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (C.N.S.A), soit 16,3 M€ en 2007. Légalement plafonné à 50 % du coût des dépenses brutes d'APA, le taux de couverture de ce concours de la C.N.S.A était de 39,5 % en 2005, 39 % en 2006 et 38,4 % en 2007.

Selon les statistiques de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), sur 10 575 bénéficiaires de l'APA en 2007 en Dordogne, 6 481 étaient à domicile, le reste en établissements, soit une proportion de deux tiers à domicile pour un tiers en établissements également constatée depuis 2003 dans les montants d'allocations octroyées. Par comparaison, à l'échelle nationale, selon la DREES, au 31 décembre 2007, 61 % des bénéficiaires de l'APA vivaient à domicile et 39 % en établissement.

4.2.2 - Relations comptables et financières avec les EHPAD

a) Bilan des conventions tripartites de première génération

Le précédent rapport de la chambre notait qu'au 18 janvier 2005 la moitié des établissements habilités à l'aide sociale (43 sur 80) avaient signé une convention tripartite, ce qui témoignait d'un processus de conventionnement bien engagé. Eu égard à la difficulté, constatée au plan national, à respecter le délai de signature des conventions tripartites, fixé à l'origine au 31 décembre 2005, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 l'avait repoussé au 31 décembre 2007.

Entre le 18 janvier 2005 et le 31 décembre 2008, 24 conventions supplémentaires avaient été signées. A cette date, 70 établissements avaient signé une convention de 1^{ère} génération tandis qu'une structure, rattachée à un hôpital, restait à conventionner.

Selon les audits des conventions de 1^{ère} génération, il n'y avait pratiquement plus de personnes âgées autonomes en établissements, du fait du vieillissement des résidents et de la politique de maintien à domicile.

b) Impact des retards dans la définition de la composante de soins par l'assurance maladie sur le renouvellement des conventions tripartites

Fin 2008, les conventions arrivées à expiration depuis fin 2007 voire 2006 n'avaient pas été renouvelées. Le département l'imputait aux retards dans l'évaluation de la composante de soins des groupes iso-ressources moyens pondérés de soins (G.M.P.S), relevant de la compétence de l'Etat, celle-ci devant avoir un impact sur les niveaux de dotations de dépendance, pris en charge par le budget départemental. En effet, les rémunérations de certains personnels étaient ventilées entre les sections tarifaires de soins (Etat) et de dépendance (département).

Avec le vieillissement général des résidents, les objectifs des conventions de 2^{ème} génération devaient être davantage d'ordre médical, en resserrant les écarts de prestations entre EHPAD. En effet, il n'était pas rare que des agents de service hospitalier (A.S.H), moins qualifiés, soient affectés à des tâches nécessitant un savoir-faire précis.

Cela amenait la D.D.S.P à instituer, pour un G.M.P de 700 (moyenne départementale des G.M.P), un ratio-cible agent-équivalent-temps plein /résident de 0,15 pour les A.S.H et de 0,30 pour les aides soignants (A.S) et A.M.P (plus qualifiés). Une réflexion était également en cours en vue de développer des préparations aux concours et des remises à niveau pour les moins qualifiés.

c) Conditions de suivi des objectifs de dépenses

Chaque année, peu d'établissements faisaient parvenir au département de la Dordogne les états de ventilation des charges entre les 3 sections tarifaires, prévu à l'article R. 314-163 du C.A.S.F. Le modèle de convergence prévu par les textes ne pouvait donc être mis en œuvre, rendant d'autant plus difficile la maîtrise des objectifs annuels de dépenses.

Dans sa réponse, la collectivité indique avoir réclamé, pour cette raison, à tous les établissements la production d'au moins un tableau de répartition des charges entre les sections tarifaires d'hébergement et de dépendance, les seules à relever de sa compétence. De plus, afin d'attribuer les moyens en toute connaissance, il a été mis en place une simulation des effets financiers des conventions tripartites sur 5 ans. En tout état de cause, la chambre estime qu'un état limité aux deux sections tarifaires n'apporte pas une vision globale de l'établissement, et ne contribue pas à une allocation des ressources en toute connaissance.

Considérant que le modèle réglementaire était inadapté à la situation locale, le département avait instauré une convergence tarifaire spécifique, fondée sur un ratio spécifique d'adéquation des moyens au G.M.P pour certains personnels (A.S et A.S.H). De ce fait, il ne s'était pas mis en mesure de vérifier les éventuels dépassements de la moyenne réglementaire du point de dépendance, restreignant sa vision de la situation financière des établissements.

En application de l'article R. 314-174 du C.A.S.F, une valeur nette moyenne départementale du point de dépendance aurait dû être calculée, en rapportant les charges nettes constatées au dernier compte administratif et afférentes au tarif journalier de dépendance par le nombre de points dans les GIR 1 à 6. Chaque GIR devait être affecté d'un nombre de points indiqué à l'annexe 3-6, partie réglementaire, colonne E du C.A.S.F (exemples : 1040 pour GIR 1, 280 pour GIR 6). En cas de dépassement de la valeur proposée par un établissement par rapport à la moyenne départementale, il incombait au département d'en demander les raisons, en dehors de l'augmentation des prix et des salaires, ainsi que les mesures d'ajustement envisagées.

d) Modalités de versement des prestations d'hébergement aux EHPAD

Suite à un décret n°2007-828 du 11 mai 2007, codifié à l'article R. 131-4 du C.A.S.F, les prestations d'hébergement des personnes âgées assistées dans les EHPAD devaient être versées à terme à échoir et non plus à terme échu, ceci dans un souci d'égalité de traitement entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les résidents à titre payant, lesquels, conformément à l'article R. 314-181 du C.A.S.F, devaient déjà s'acquitter de leurs frais d'hébergement ou de dépendance selon le terme à échoir.

Le département de la Dordogne payait la dotation d'hébergement à la fin de chaque trimestre civil, et non au début de chaque mois, en se calant selon l'échéancier des EHPAD qui, dans l'ensemble, présentaient leurs factures à terme échu et trimestriellement, après avoir encaissé la dernière contribution d'assisté au titre d'un trimestre.

Instituée en 1992, lorsqu'il avait été décidé de contracter les versements des frais de séjour et des contributions des assistés, cette situation, non-conforme à la réglementation, se révélait favorable à la trésorerie départementale. En tout état de cause, comme avait pu le rappeler la direction générale de l'action sociale du ministère de la santé et des sports, la possibilité était offerte au département de signer avec chaque EHPAD une convention dans les conditions prévues aux articles R. 131-4 et R. 314-181 du C.A.S.F, évitant de verser des allocations d'aide sociale en début de mois.

Enfin, la dotation d'hébergement du 4^{ème} trimestre n'était pas rattachée à l'exercice, un trimestre de cette dotation représentant entre 2 M€ et 2,5 M€

4.2.3 - Effort d'investissement en faveur des établissements

De 2003 à 2007, l'effort d'investissement du département de la Dordogne dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes s'élevait en moyenne à 3,3 M€ par an, ces dépenses étant inscrites au chapitre d'investissement « 915 – action sociale hors R.M.I et APA », article « 53 – personnes âgées ».

Destinées à l'humanisation et à la modernisation des établissements habilités au titre de l'aide sociale, des subventions d'investissement étaient versées aux maîtres d'ouvrage par le biais d'un fonds départemental des équipements sanitaires et sociaux (FDESS). De 2004 à 2008, elles s'établissaient globalement à 15,6 M€ soit une moyenne annuelle de 3,1 M€ contre 2,4 M€ en rythme annuel au cours de la période 2001-2003.

En l'absence de détail des autorisations de programme du chapitre 915, article 53, le ratio crédits de paiement/autorisations de programme ne pouvait être établi.

Selon les données fournies par la D.D.S.P, en 2007, les A.P restant à financer au 31 décembre 2007 s'élevaient au total 21,48 M€ environ et les C.P 2007 à 4,06 M€, soit un ratio sensiblement élevé par rapport aux normes communément admises de 5,21 années. Ce ratio était nettement supérieur au ratio constaté pour l'ensemble des A.P et C.P du département en 2007, qui était de 3,5 années (cf. *supra* 1.7, page 7). L'ordonnateur explique cette situation par le fait que tous les établissements ne peuvent réaliser leurs travaux en même temps, ne serait-ce que pour des questions de disponibilité des entreprises.

4.3 - Gestion du revenu minimum d'insertion

La loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion avait mis en place un dispositif faisant intervenir notamment le département aux côtés de plusieurs services déconcentrés de l'Etat. La gestion de l'allocation, déléguée par l'Etat à la branche famille de la sécurité sociale, était dissociée de la mission d'insertion, confiée, pour l'essentiel, au département.

Afin de réduire l'enchevêtrement des compétences, la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité confiait, à compter du 1^{er} janvier 2004, aux conseils généraux la pleine responsabilité de l'allocation du R.M.I ainsi que le pilotage de l'insertion.

En 2008, la fonction R.M.I représentait globalement 38,3 M€ (cf. tableau 1, page 25), dont 28,9 M€ d'allocations versées. Ce dernier montant était en nette diminution par rapport à la moyenne annuelle des 3 derniers exercices, qui s'élevait à 32,8 M€

4.3.1 - Conséquences financières du transfert du R.M.I

En contrepartie du transfert de l'allocation, était attribuée aux départements une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (cf. *supra* 2.1.1 b, page 10). Son imputation dans les comptes du département de la Dordogne ne facilitait pas la comparaison entre dépenses et recettes affectées au R.M.I. En effet, elle était regroupée avec le reste de la T.I.P.P au sein du chapitre « 94 - recettes non ventilés », article fonctionnel « 941 - autres impôts et taxes ». Une inscription au chapitre 935, article « 547 R.M.I et R.M.A » aurait été plus fidèle, d'autant que ce montant était identifié dans les écritures du comptable.

Par ailleurs, à compter de 2006, en raison du décalage entre la charge du R.M.I et le niveau de T.I.P.P transféré, le législateur instituait le Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (F.M.D.I) en faveur des départements, soit pour la Dordogne 2,7 M€ au titre de 2006, 2,3 M€ en 2007 et 1,76 M€ en 2008. Dans les comptes du département de la Dordogne, le F.M.D.I dû pour 2006 avait été inscrit au compte « 74788.5 - participations autres organismes » au lieu d'un compte dédié 74783, ce qui empêchait d'établir une comparaison entre dépenses et recettes en matière de R.M.I.

La chambre a néanmoins procédé à un tel bilan, en agrégeant, au niveau des recettes, la fraction de T.I.P.P et le F.M.D.I, et en retranchant aux dépenses le montant global des titres de recettes émis en remboursement d'indus.

De ces retraitements, il ressortait, pour 2004 et 2005, un niveau élevé de déficit, de respectivement 1,9 M€ et 4,5 M€, imputable à une hausse plus rapide du montant de l'allocation par rapport à la ressource de T.I.P.P, mais également au traitement tardif des indus par le département (cf. *infra* 4.3.5 b, page 32).

En 2006, année de création du F.M.D.I, le déficit était ramené à 1,1 M€. En 2007, la décade du nombre d'allocataires et l'augmentation des émissions de titres de recettes pour recouvrement de l'indu permettaient d'atteindre pratiquement l'équilibre à 87,8 k€. En 2008, la poursuite de la baisse des allocations, soit 28,9 M€ au total, et des émissions de titres pour indu R.M.I portaient la dépense nette au niveau le plus bas depuis 2003, à 27,4 M€. Par différence avec un montant total de recettes d'environ 31,6 M€ (28,9 M€ pour la fraction T.I.P.P et 2,7 M€ pour le F.M.D.I). Il en résultait, pour la première fois, un excédent de 3,27 M€

Globalement, sur la période 2004-2008, l'écart restait négatif à 4,27 M€

L'ordonnateur considère que le montant de l'indu doit être retranché des dépenses. Selon cette logique, il faudrait retrancher l'indu dans une proportion de 15 % correspondant à son taux de recouvrement comme indiqué par le département. Dans une telle hypothèse, le bilan sur la période 2004-2008 se traduirait par un écart négatif de 7 M€

Tableau 2 : Couverture des dépenses R.M.I en k€

	2004	2005	2006	2007	2008	total	Variation 08/04
A) Compte 6515 - allocations R.M.I (versements aux organismes payeurs)	30 717,95	33 125,56	32 847,35	32 530,25	28 893,00	158 114,10	-5,9%
B) 7531 - émissions de titres indus R.M.I	17,21	51,25	247,69	1 318,03	1 529,65	3 163,82	N.S
C) 7532 - émission de titres indus R.M.A	0,00	0,00	0,00	51,39	6,40	57,79	N.S
D) Dépenses nettes de R.M.I (A - B - C)	30 700,73	33 074,30	32 599,66	31 160,83	27 356,96	154 892,49	-10,9%
E) Recettes de T.I.P.P	28 784,55	28 622,12	28 815,07	28 810,28	28 868,83	143 900,85	0,3%
F) F.M.D.I (c/74788 en 2006 puis c/74783)	0,00	0,00	2 700,00	2 262,80	1 759,40	6 722,20	N.S
Recettes totales (E + F)	28 784,55	28 622,12	31 515,07	31 073,08	30 628,23	150 623,05	6,4%
Ecart recettes moins dépenses totales	-1 916,18	-4 452,18	-1 084,59	-87,75	3 271,27	-4 269,44	-270,7%

Sources : Comptes de gestion

4.3.2 - Pauvreté et R.M.I en Dordogne

Selon une étude de l'INSEE parue en octobre 2007, en 2004, le niveau de vie médian se situait à 14,6 k€ en Dordogne contre 15,8 k€ en moyenne nationale et 15,5 k€ à l'échelle de l'Aquitaine.

Le taux de pauvreté (c'est-à-dire la part des individus dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian) était de 14,6 %, soit un niveau proche de celui du Nord-Pas-de-Calais, l'une des régions les plus touchées par la pauvreté (16,5 %). En octobre 2008, la Dordogne comptait 5 250 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (R.M.I). Au plan national, il était recensé, au 30 septembre 2008, 1,13 millions de foyers bénéficiaires.

Au 31 décembre 2003, dernière année avant la décentralisation, il y avait 6 655 bénéficiaires payés. Leur nombre passait à 6 898 fin 2004, soit une hausse de 5,2 % (10 % au plan national), puis 6 921 au 31 décembre 2005 (+ 0,3 %). Avec l'amélioration de la conjoncture, et sous l'effet de la politique du conseil général en faveur de l'emploi, il était ramené à 6 606 au 31 décembre 2006, et à 5 250 en octobre 2008, soit une diminution de 20 % entre ces deux dates. Au plan national, entre la mi-2006 et la mi-2008, selon une étude de la DREES parue en décembre 2008, la baisse était de 11 %.

Par ailleurs, comme l'article 18 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) en offrait la possibilité, le département de la Dordogne expérimentait, à partir du 1^{er} février 2008, à l'instar de 33 autres départements, le revenu de solidarité active (R.S.A) sur une partie de son territoire. Après les 3 premiers mois d'activité, au cours desquels le revenu d'activité était cumulé avec l'allocation, il était versé l'allocation plus 70 % du revenu d'activité, soit la limite maximale prévue par la loi.

4.3.3 - Répartition des compétences au sein du conseil général

La gestion du R.M.I était répartie entre 3 services, le pôle R.M.I de la direction départementale de la solidarité et de la prévention (D.D.S.P) pour les attributions, le service du contrôle de gestion, du contentieux de l'aide sociale et de la démarche qualité, rattaché à la direction générale adjointe de l'organisation et des méthodes, pour la partie relative aux contrôles et à la lutte contre la fraude et, enfin, la direction de l'économie et de l'emploi pour le suivi des contrats d'insertion du revenu minimum d'activité.

Depuis le recrutement d'un nouveau gestionnaire à la tête du pôle R.M.I en février 2006, un recensement des recouvrements des allocations indûment versées avait été amorcé. Cependant, ce n'est qu'en 2008 que le conseil général avait connaissance du niveau de recouvrement. En revanche, le service du contrôle de gestion, du contentieux de l'aide sociale et de la démarche qualité disposait d'une plus grande continuité sur les dossiers d'aide sociale.

S'appuyant sur une nouvelle organisation avec un service spécifique composé des référents d'insertion, le tout sous la responsabilité de responsables d'unité territoriale et responsables adjoints insertion, le pôle R.M.I intervient dans deux domaines : l'allocation et l'insertion.

Concernant l'allocation, au 31 décembre 2008, 2 000 décisions avaient été prises pour 5 000 bénéficiaires payés. L'ordonnateur fait observer que cette mission, répartie entre 5 personnes, nécessite de longs délais d'instruction. Au titre de 2008, les crédits réalisés s'élevaient à 28,8 M€ environ. Concernant l'insertion (crédits utilisés en 2008 : 4,3 M€), le pôle est référent départemental pour le dispositif et le suivi des actions inscrites sur le Fonds Départemental d'Insertion. La chambre a pu constater l'amélioration en 2008 du traitement des demandes de subvention par le biais de négociations des participations financières, et d'une analyse financière approfondie pour chaque association à partir des documents comptables.

L'ordonnateur estime que cette organisation répond à un besoin d'expertise partagée et au principe d'impartialité et de neutralité.

Sans remettre en cause ce choix, la chambre estime que, malgré la mise en réseau de différentes données entre les services concernés, l'organisation de la fonction R.M.I se caractérisait par une stratification de procédures ne contribuant pas forcément à une répartition claire des compétences.

4.3.4 – Vérification des conditions d'entrée dans le dispositif

Le versement de l'allocation est soumis à des conditions visées à l'article L. 262-9-1 du C.A.S.F (ressources mensuelles du foyer inférieures au montant du R.M.I, résidence stable en France métropolitaine impliquant pour les étrangers de justifier soit d'un statut de réfugié, soit d'un titre de séjour et d'être sur le territoire depuis 5 ans.

Dans ce cadre, et face à la montée des dépenses, les conditions d'entrée dans le dispositif étaient plus strictement vérifiées à partir de 2006-2007. En vue d'une appréhension globale des situations, le pôle R.M.I et le service du contrôle de gestion et du contentieux de l'aide sociale travaillaient ensemble à de nouveaux questionnaires. Le demandeur s'engageait sur l'honneur à fournir des informations exactes, sous peine d'amende. Etaient institués des questionnaires permettant de vérifier les conditions d'éligibilité particulières prévues par les textes à destination des bénéficiaires spécifiques. Cette remise à plat donnait lieu à une formation des agents instructeurs des organismes payeurs.

4.3.5 - Un service de l'allocation délégué

Comme dans chaque département, les caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole tenaient les fichiers d'allocataires et versaient l'allocation. La qualité des relations entre ces caisses et les services du conseil général revêtait une importance déterminante pour l'efficacité du système.

a) Contrôle de régularité des conventions de gestion avec la CAF et la M.S.A

Dans les conditions prévues à l'article L. 262-31 du C.A.S.F, le département avait passé, le 17 janvier 2005, deux conventions avec la caisse d'allocations familiales de la Dordogne et la Mutualité sociale agricole (M.S.A) de la Dordogne, selon les modèles en vigueur sous la gestion de l'Etat. Etaient déléguées différentes compétences, de l'ouverture des droits simples, l'attribution de la prestation et sa mise en paiement à la révision du droit et la remise ou réduction de l'indu (uniquement pour une somme n'excédant pas 3 fois le montant du R.M.I pour une personne). Contrairement à la M.S.A, la CAF n'était pas agréée pour recevoir les demandes d'allocation. Le département précise qu'elle l'est depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} décembre 2008 instituant le R.S.A.

Plusieurs décisions en opportunité n'étaient pas déléguées (élèves et étudiants, stagiaires non rémunérés dont la durée du stage excède 9 mois, personnes exerçant une activité bénévole dans une association, travailleur indépendant, démission, ressortissants de l'Union européenne). Découlant d'une volonté d'agir directement sur les dépenses, le champ du régime dérogatoire, c'est-à-dire le traitement des demandes par les services départementaux, était en extension.

En méconnaissance des dispositions de l'article L. 262-32 du C.A.S.F, excluant du champ de la délégation les décisions de suspension de l'allocation, les conventions comportaient chacune une annexe 1 habilitant la M.S.A et la CAF à prendre toute décision de suspension des droits, sauf pour des motifs liés à l'établissement ou à l'exécution du contrat d'insertion. En outre, elles étaient dépourvues de stipulations relatives aux transmissions des dossiers d'indus, alors que, selon l'article D. 262-60 du C.A.S.F, devaient être précisés les délais impartis au département et à la caisse pour prendre et communiquer les décisions relevant de leurs compétences respectives et conditionnant la liquidation des droits.

b) Délais de recouvrement

Généré par le versement à tort d'une prestation pour des raisons diverses (déclaration tardive de l'allocataire, défaut de déclaration, déclaration erronée ou incomplète), l'indu est recouvré, dans un premier temps, par l'organisme payeur (CAF ou M.S.A), par prélèvement sur les allocations de R.M.I restant à échoir, dans la limite de 20 % de leur montant (article L. 262-41 du C.A.S.F).

A défaut de récupération sur les allocations à échoir, aux termes de l'article R. 262-73 du C.A.S.F, « *le président du conseil général constate l'indu et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement* ».

En Dordogne, de 2004 à 2006, la plupart des dossiers d'indus avaient été transmis par la CAF avec plusieurs mois de décalage, avec un délai incompressible de 3 mois lié au souhait de celle-ci de s'assurer que les personnes suspendues ne réintégraient pas le dispositif.

Les répercussions comptables de ces dysfonctionnements ont pu être mesurées uniquement pour 2007 et 2008. En effet, les comptes de tiers réservés au suivi des créances pour remboursement d'indus pour le R.M.I et le R.M.A n'avaient été ouverts qu'à partir de 2007. Il convient de noter que les libellés des comptes mouvementés, à savoir « 7531 - *recouvrement des indus R.M.I* » et « 7532 - *recouvrement des indus R.M.A* », étaient impropres, dans la mesure où il ne s'agissait pas de recouvrement mais de titres à recouvrer. Il aurait été plus fidèle de les intituler « *émissions titres d'indus RMI* » et « *émissions titres d'indus R.M.A* ».

Le montant du compte 7531 était passé de 17,2 k€ au 31 décembre 2004, à 51,3 k€ au 31 décembre 2005 et 247,7 k€ au 31 décembre 2006. Le solde du 7532, relatif aux indus R.M.A, était nul. Comme ces comptes devaient certainement reprendre des anciennes créances en 2007, il était difficile d'en tirer une conclusion.

Plus significatif était le stock de créances en fin d'exercice, lequel s'établissait, au 31 décembre 2008, à 2,014 M€ pour le solde du compte « 467311 - créances indus R.M.I amiable » (contre 1,318 M€ en balance d'entrée au 1^{er} janvier 2008) et 0,36 M€ pour le compte « 467316 - créances indus R.M.I contentieux » (contre 0 € au 1^{er} janvier 2008). Par comparaison, les montants concernant le R.M.A étaient négligeables. Fin 2008, ces sommes n'avaient pas été admises en non valeur. Au 23 octobre 2008, le pôle R.M.I recensait 3 874 indus.

En corollaire au nombre élevé d'indus, le département devait gérer un flux important de demandes de remises de dettes, 916 enregistrées pour la période 2004 – 2008. Au 23 octobre 2008, 854 dossiers avaient été traités, dont 60 % rejetés.

A partir de 2006, afin de juguler cette situation, il était demandé aux demandeurs de remise gracieuse de retourner, dans un délai d'un mois, un questionnaire détaillé permettant d'évaluer l'ensemble des ressources du foyer et son patrimoine. A défaut de réponse dans le délai, la demande était réputée rejetée.

Cependant, les résultats de la nouvelle procédure restaient à confirmer. Etaient recensées 342 demandes au titre de 2007 et 257 pour 2008, contre 162 en 2006 et 112 en 2005.

L'ordonnateur indique que ses services consultent désormais les comptes des redevables par le biais du logiciel Hélios, mis à leur disposition par le comptable.

4.3.6 - Modalités d'évaluation et de contrôles

De façon liminaire, il convient de préciser que l'évaluation et les contrôles sont disjoints du contentieux. En 2006-2007, ce sujet avait fait l'objet d'un rapport d'information de l'observatoire de la décentralisation du Sénat, en vue d'une proposition de loi tendant à modifier certains aspects du contrôle et de la gestion du R.M.I.

Conformément à l'article R. 262-78 du C.A.S.F, les conventions de gestion de 2005 prévoyaient des contrôles des conditions de liquidation de l'allocation du R.M.I et des échanges d'information avec les organismes payeurs.

Dans la pratique, des échanges de fichiers avec les organismes payeurs avaient lieu deux fois par an, ces derniers procédant à leurs propres contrôles selon des critères spécifiques. Le département de la Dordogne disposait d'une interface avec les fichiers de la CAF, par le biais de l'application IODAS. Il était l'un des rares départements à instituer également une interface avec les fichiers M.S.A. Selon la collectivité, les dispositions de la loi du 1^{er} décembre 2008 instituant le R.S.A permettaient d'envisager des mises à jour quotidienne, hebdomadaire et mensuelle.

Par ailleurs, les services départementaux bénéficiaient d'un accès privilégié et sécurisé aux informations nominatives individuelles contenues dans les dossiers des allocataires de la CAF via un service dédié « CAFPRO » accessible sur l'Internet.

Cependant, les données, relatives à la situation personnelle et aux allocations perçues par les bénéficiaires, ne pouvaient être exploitées qu'individuellement et non de façon agrégée. De surcroît, CAFPRO ne fournissait aucun historique, les informations étant modifiées au fur et à mesure des changements de situation sans conservation des antérieures. Cette application ne permettait donc pas de réaliser un contrôle transversal.

Par ailleurs, la CAF faisait parvenir au pôle R.M.I un tableau de bord mensuel et différents fichiers, dont une liste nominative des bénéficiaires ayant un droit réel sur le mois.

Etablies au niveau de chaque commission locale d'insertion (CLI), les listes « LB 48 » étaient transmises aux unités territoriales pour leur permettre de suivre la situation des allocataires. Le suivi était facilité par la mention, sur la fiche individuelle, de l'adresse des bénéficiaires.

Toutefois, le format des fichiers informatiques rendait impossible un recouplement avec les montants globaux des acomptes versés.

Même si, comme l'indique la collectivité dans sa réponse, elle ne maîtrise pas les logiciels CAF, un format adapté aurait pu être prévu par un avenant à la convention de gestion de 2005, celle-ci pouvant, en application des dispositions de l'article D. 262-68 du C.A.S.F, compléter les engagements nationaux de qualité de service, notamment pour la fourniture des données de régularisations.

En outre, un recouplement avec les montants des acomptes réclamés par les organismes payeurs aurait supposé d'élaborer, en liaison avec ceux-ci, un fichier détaillé et consolidé au niveau de chaque unité territoriale. Le croisement de ces données avec les informations à la disposition du pôle R.M.I sur les parcours d'insertion en aurait été facilité.

4.3.7 - Contentieux du R.M.I

En septembre 2007, le département de la Dordogne engageait des poursuites contre les fraudeurs. Pour mener à bien cette mission, distincte de la gestion quotidienne de l'allocation, le service du contrôle de gestion, du contentieux de l'aide sociale et de la démarche qualité était doté de deux agents équivalent temps plein, habilités à exercer des contrôles sur place, dans le cadre d'une charte de déontologie approuvée par la caisse nationale d'allocations familiales. Afin d'éviter les doubles visites, ces contrôles étaient portés à la connaissance des organismes payeurs.

Entre septembre 2007 et juillet 2008, les deux agents contrôleurs avaient effectué 136 contrôles sur place se soldant par 79 radiations, 39 redressements, 7 réductions de droit, 21 suspensions et 28 maintiens. Par ailleurs, en janvier 2008, étaient institués des contrôles sur pièces, concernant notamment 400 travailleurs indépendants.

L'intensification des contrôles avait permis de déceler des situations de fraude, amenant le département à déposer des plaintes pénales sur le fondement de l'article L. 313-1 du C.A.S.F. Au 10 juillet 2008, 31 dossiers, en attente de jugement, avaient fait l'objet d'un dépôt de plainte avec constitution de partie civile, représentant un montant total d'indu de 295,3 k€ Par ailleurs, 5 dossiers avaient donné lieu à un jugement assorti de condamnations pénales et réparation du préjudice subi par le département à hauteur de 71,9 k€

5 – AIDES A L'ECONOMIE

Au sein du département de la Dordogne, les aides à l'économie relevaient, d'une part, de la direction de l'économie et de l'emploi, et, d'autre part, du directeur général des services pour les relations avec les deux sociétés d'économie mixte locales, SEMIPER et SEMITOUR.

Rattachée au président du conseil général, la direction de l'économie et de l'emploi comprenait 15 personnes, pour un budget annuel de 4,1 M€environ, 3,8 M€en investissement et 0,29 M€en fonctionnement. Outre les financements aux entreprises, elle assurait la gestion des contrats d'insertion au titre du revenu minimum.

5. 1 – Cadre juridique

Suite aux lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la région était devenue la collectivité territoriale coordinatrice des interventions économiques sur son territoire et chef de file pour l'attribution d'aides ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. Le législateur avait néanmoins prévu la possibilité pour le département de participer au financement des aides définies par la région dans le cadre d'une convention et, en cas d'accord de celle-ci, de définir un projet d'aide ou de régime d'aides et le mettre en œuvre.

Ainsi, le conseil régional d'Aquitaine avait, par délibération du 17 décembre 2007, ouvert la possibilité, pour les collectivités territoriales de son ressort, d'adopter leurs propres dispositifs d'intervention et autorisé les départements à mener leurs actions de développement économique dans l'attente de la signature de nouvelles conventions courant 2009.

Dans ce cadre, le département de la Dordogne renvoyait à la région, dans les délais impartis, un tableau des aides, afin de permettre à la région d'établir un rapport annuel sur les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire.

Par ailleurs, depuis la loi du 13 août 2004, le département devait, lorsqu'il instituait une aide ou un régime d'aide, s'assurer qu'il ne devait pas faire l'objet d'une notification préalable. En raison des règlements d'exemption en faveur des aides dispensées en Dordogne, cette obligation, dont le département s'acquittait, s'appliquait à très peu d'aides.

Le département devait également veiller à la bonne application de la règle du « *de minimis* » qui prévoyait à l'origine que, en dehors des régimes d'aides notifiés, seules les aides d'Etat d'un montant inférieur à 100 k€ sur une période de 3 ans étaient compatibles avec le marché commun. A compter du 1^{er} janvier 2007, ce montant avait été porté à 200 k€ par un règlement communautaire n°1998/2006 du 15 décembre 2006, puis à 500 k€ par un règlement du 18 décembre 2008.

Si les services départementaux demandaient aux entreprises candidates une attestation sur l'honneur dans laquelle elles certifiaient ne pas avoir dépassé le plafond sur une période couvrant les trois dernières années, ils n'en ne vérifiaient pas pour autant la matérialité, compte tenu des aides éventuellement obtenues auprès d'autres collectivités.

Par souci de sécurité juridique, une procédure de déclaration préalable aurait gagné à être mise en œuvre, comme le conseillait la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 portant application au plan local des règles communautaires. Le risque était loin d'être nul comme l'illustrait l'inscription en investissement des avances en garanties d'un emprunt de la SEMIPER pour un montant global de 361 k€ (cf. supra 1.9.3, page 9), entraînant le dépassement au cours de l'année 2007 du plafond alors prévu par la règle du « *de minimis* », de 100 k€ sur 3 ans.

5.2 - Impact des aides accordées aux entreprises

Au-delà des obligations réglementaires, les aides dispensées faisaient l'objet d'un suivi en termes de retombées économiques et fiscales.

Les aides étaient octroyées à partir d'études d'impact préalable réalisées à l'issue de visites sur place, 3 agents étant affectés à cette tâche. L'octroi des financements était soumis à différentes conditions inscrites dans le guide des aides économiques du conseil général. A titre d'exemple, pour les aides à la restructuration financière, l'apport de capitaux privés, banques et/ou actionnaires, devait être équivalent aux deux tiers de l'apport total.

En aval, il était procédé à une évaluation en termes d'emplois générés ou maintenus et de taxe professionnelle (T.P) collectée par le département et les collectivités de niveau infra-départemental.

Entre 2003 et 2005, 834 entreprises supplémentaires (sur un total de 24 904 assujetties en Dordogne) avaient payé une T.P suite aux interventions économiques du département, tous dispositifs confondus. Les aides au développement des entreprises octroyées de 2002 à 2004 dans le cadre du contrat de plan Etat-Région avaient généré 140 emplois dans 56 sociétés, permettant d'accroître la T.P perçue par le département de 492,1 k€ soit une hausse de 38,6 % sur ces entreprises par rapport au niveau attendu *ex ante*. Les retombées étaient les plus marquées auprès des sociétés de plus de 50 salariés. Cela s'expliquait par le fait que, pour les très petites entreprises, les investissements étaient plus modestes et les délais de retour plus longs.

Bien qu'inférieur à la moyenne des départements de même strate, le produit de T.P par habitant augmentait de façon sensible, de 102 € en 2005 (131 € en moyenne), à 109 € en 2006 (137 € en moyenne) et 116 € en 2007 (145 € en moyenne).

5.3 - Analyse de certaines dépenses

5.3.1 - Soutien à la filière avicole et plate-forme Internet d'aide à l'export

En mai 2004, le département passait une convention avec une société ayant son siège à Neuilly-sur-Seine en vue de la création d'une plate-forme Internet pour aider les entreprises de Dordogne à trouver des marchés à l'export. L'aide qui s'élevait à 150 k€, payable en 3 fois, était imputée au chapitre « 939 – développement », article « 91 – structures d'animation et de développement économique », compte par nature « 6574 – subventions de fonctionnement à des organismes de droit privé ». Le département affirme avoir régularisé l'imputation dès 2005.

En 2006, cette imputation comptable avait également été retenue pour deux subventions attribuées à deux entreprises productrices de volailles situées en Dordogne, au titre du soutien aux industries agroalimentaires de la filière avicole, respectivement pour environ 12 k€ et 33 k€. En contrepartie, ces entreprises livraient des volailles que le département redistribuait aux collègues et à diverses associations caritatives. Ces aides, certes ponctuelles au cours de la période 2003-2007, étaient à rapprocher des financements instruits par le service de l'agriculture, dont le montant s'élevait globalement en 2006 à 104,2 k€ (selon le solde au 31 décembre 2006 au chapitre « 939 – développement », article « 92 – agriculture et pêche – autres », compte par nature 6574).

Tant pour la plate-forme Internet que pour la filière avicole, l'imputation était contestable, une subvention étant une aide financière versée par une collectivité publique non représentative d'une acquisition directe de biens ou de services. En conséquence, le compte par nature « 61 – services extérieurs » aurait dû être mouvementé.

De plus, il aurait été souhaitable que la commande soit passée après une mise en concurrence. Dans le cas du soutien à la filière avicole, même si le seuil de 90 K€H.T prévu au code des marchés publics n'était pas été dépassé, il y avait lieu de passer des marchés, mais sans formalités préalables. Comme avait pu le rappeler le Conseil d'Etat dans une décision du 30 janvier 2009 *A.N.P.E* (requête n°290236), les grands principes de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures) s'appliquaient à toutes les procédures de passation prévues par le code des marchés publics, même en l'absence de procédure.

Pour la plate-forme Internet, dans la mesure où le seuil de 90 k€H.T était dépassé, le dossier avait été soustrait à toute procédure de publicité, laquelle était obligatoirement prévue à l'article article 40 – III du code des marchés publics de 2004 alors en vigueur.

En outre parmi les subventions 2006 passées à tort en section d'investissement, une subvention de 20 k€ avait été octroyée à un groupement professionnel afin de lui permettre de commander une plate-forme d'informations Internet en matière viticole à la société mère de l'entreprise avec laquelle le département avait conventionné en mai 2004. Pour le département, cette aide ne constituait pas un complément de la précédente plate-forme Internet mais uniquement une aide à l'export à une filière de première importance.

La chambre estime néanmoins qu'une expression de l'ensemble des besoins en matière de plate-forme Internet à l'export, incluant les spécificités de telle ou telle filière, aurait pu éviter une démultiplication de dépenses, imputées à des chapitres différents.

Enfin, la chambre note que la convention avec la société précitée avait été signée en mai 2004, postérieurement à sa dissolution ayant fait l'objet d'un avis n°2444 du 9 février 2004 paru au Bulletin des annonces officielles civiles et commerciales (BODACC). Les sommes prévues par la convention avaient été versées au compte bancaire, non clôturé, de cette entreprise, dont l'activité avait été reprise par sa société mère.

5.3.2 - Projet de fac-simile d'une partie de la grotte de Lascaux

Suite à la signature d'une convention passée avec l'Etat pour permettre au département d'exploiter l'image de Lascaux à l'international, le conseil général de la Dordogne avait confié, en 2003, la réalisation d'un fac-simile d'une partie de la grotte, baptisé « *Lascaux révélé* », à un atelier spécialisé. En 2006, il partageait avec celui-ci la propriété du brevet d'invention, à parts égales, moyennant le paiement d'une somme de 229,6 k€

En dépit d'une avance de 120 k€ remboursable en 60 mensualités 12 mois après son versement que lui avait consentie le département, l'entreprise était mise en liquidation judiciaire le 20 juin 2008, avant l'achèvement de l'œuvre. En juin 2008, le conseil général décidait de créer une nouvelle entité pour reprendre l'activité, dénommée « *Les ateliers des fac-simile du Périgord* », société anonyme à sociétaire unique (SASU) au capital de 37 k€ avec pour mandataire unique la SEMITOUR, dont le département était actionnaire principal.

La SASU se voyait transférer le marché de conception du fac-simile que le conseil général avait passé avec l'entreprise pour 1,65 M€ TTC, et qui était alors exécuté à moitié.

En juin 2008, le conseil général décidait également de céder le fac-simile à la SEMITOUR, ce qui devait donner lieu, en temps voulu, à une augmentation de son capital social. Cette cession en nature, si elle était réalisée, aurait des implications sur lesquelles l'attention du département mérite d'être appelée.

Au plan juridique, la chambre s'interroge sur les conditions de cession à une SEML d'un bien faisant partie du domaine public. En effet, la situation de « *Lascaux révélé* », bien meuble appartenant à une collectivité publique, devrait relever de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques selon lequel « *font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie (...)* ». Par ailleurs, selon l'article L. 2141-1 de ce code, « *le bien d'une personne publique (...), qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ». Dans la mesure où « *Lascaux révélé* » était conçu en vue d'un usage direct du public, un doute était soulevé sur son éventuelle cession à une société.

S'agissant de l'augmentation de capital, la chambre prend acte de l'intention du département de veiller au respect des dispositions de l'article L. 1522-2 du C.G.C.T, relatives au seuil minimal de 15 % du capital social détenu par les actionnaires privés. A ce jour, la délibération du conseil général n'a pas été exécutée en raison de retards.

Au plan financier, il y a lieu de souligner que, dans l'hypothèse d'une cession, une défaillance ultérieure de la SEMITOUR pourrait compromettre une récupération du fac-simile par le département.

En conclusion, le dossier de « *Lascaux révélé* » aura généré un coût non négligeable pour le département de la Dordogne, évalué à 2 M€ au moins. Selon celui-ci, l'appel d'offres international pour la mise en œuvre de ces expositions est en cours, les redevances payées par les pays exposants devant permettre selon lui d'amortir cette dépense.

6 – CONTROLE DE GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis la réorganisation des services en novembre 2006, le contrôle de gestion était assuré par un service relevant de la D.G.A des organisations et des méthodes, conjointement avec d'autres entités. Ainsi, au sein de la même D.G.A, un service « *missions spécifiques* » avait compétence dans les domaines de la gestion du risque, la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, le contrôle du R.M.I et le pilotage de projets transversaux dans le cadre du Fonds social européen. Par ailleurs, la direction des ressources humaines avait jeté les bases d'un contrôle de gestion propre à son champ d'action (cf. *supra* 3.3, page 21). Le service du contrôle de gestion avait néanmoins une compétence exclusive pour la confection de tableaux de bord.

Animé par une attachée territoriale, le service du contrôle de gestion avait été constitué historiquement pour gérer le contentieux de l'aide sociale. Depuis 2008, la démarche qualité lui était confiée, expliquant sa dénomination de « *service du contrôle de gestion, du contentieux de l'aide sociale et de la démarche qualité* ».

Ce service pilotait la mise en œuvre d'un « *système d'information décisionnel* » (S.I.D). Le premier S.I.D portait sur les finances. Mis en service en 2008, il devait être suivi d'un S.I.D – ressources humaines (S.I.D-R.H) et, à terme, d'un S.I.D relatif à l'aide sociale.

Conçu comme un outil de pilotage pour les directeurs opérationnels, les D.G.A et le D.G.S, le S.I.D reposait sur une logique d'arbres par objectifs, stratégiques, organisationnels, opérationnels, devant être mis en place en 2009. Il devait assurer la déclinaison, auprès des agents, des objectifs assignés aux services.

Le S.I.D finances avait été développé sous une application de la société Business objects. L'application permettait de concevoir des « *requêtes* » à partir d'objets, pour une catégorie de dépenses au sein d'une fonction donnée. Pour le département, le S.I.D devait constituer une source d'information souple et adaptable, regroupant des données dans la perspective de modifications perpétuelles.

L'utilisation de cet outil nouveau et complexe aux potentialités étendues restait confidentielle, en raison de sa faible notoriété au sein des services. Cela résultait des délais de formations à l'application et au S.I.D lui-même. En outre, aux plans budgétaire et comptable, les requêtes ne ventilaient pas les opérations par autorisations de programmes, de telle sorte qu'il était impossible d'identifier les sommes engagées et mandatées. Les anomalies dans la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement, relevées dans le cadre de l'examen de la fiabilité des comptes, n'étaient pas étrangères à cette lacune importante.

Certes, un groupe de travail conjointement piloté par le contrôle de gestion et par la direction des finances, avait recensé les données existantes dans l'application financière « Coriolis » et défini une la liste de tableaux de bord pertinents.

Cependant, les directions opérationnelles continuaient d'utiliser des outils internes de suivi, mis en place au fil du temps et de façon empirique. La direction des routes et du patrimoine paysager était dotée d'outils plutôt efficaces, réserve faite de l'observation sur certaines opérations en mandat et des A.P-C.P. La D.D.S.P disposait d'un service général qui était en mesure de gérer les relations comptables avec les établissements (dotations, ressortissants de l'aide sociale) ainsi que les dépenses de structure de l'ensemble de la direction. En matière d'investissements (dépenses du Fonds départemental d'équipement sanitaire et social), le bilan était plus mitigé. Plus petit et plus récent, le service du logement paraissait moins bien armé en matière budgétaire (cf. *infra* 7). Constitué fin 2006 après la signature de la convention de délégation des aides à la pierre avec le préfet, il ne s'était vu attribuer une enveloppe de crédits que début 2008.

Au total, le chantier paraissait inachevé.

Au-delà de l'utilisation des outils informatiques, le service du contrôle de gestion réalisait des études ponctuelles à la demande du directeur général, comme par exemple dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance et de la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation. Pour autant, aucune étude n'avait été effectuée sur d'autres aspects de l'aide sociale (R.M.I,

personnes âgées), ni en matière de relations avec les organes satellitaires (sociétés d'économie mixte, agence culturelle départementale, principales associations subventionnées). Dans le cadre des contrôles internes effectués par le département, et comme relevé au point 1.9.1, les associations faisaient néanmoins l'objet d'un suivi annuel, aux plans juridique et comptable.

7 – LOGEMENT ET AMENAGEMENT URBAIN

La loi n°2004-803 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a, en son article 61, offert aux départements la possibilité de conclure avec l'Etat une convention de délégation d'aides à la pierre pour les parties de leur territoire non couvertes par un établissement de coopération intercommunale (E.P.C.I) bénéficiant de ce type de délégation. Sur ce fondement, le département de la Dordogne signait le 30 janvier 2006 avec l'Etat une convention de délégation pour 6 ans.

Dans le cadre de l'enquête initiée par la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, l'examen de la politique du logement du département visait à en évaluer, à mi-parcours de son exécution, les apports par rapport au dispositif antérieur.

7.1 - Principales caractéristiques du parc de logements en Dordogne

Troisième département de la région par la superficie (9 222 km²) et à dominante rurale (371 de ses 557 communes ayant moins de 500 habitants), la Dordogne comptait, au 1^{er} janvier 2009, 416 726 habitants dont 404 052 à titre permanent¹, contre 402 052 au recensement de 1999 dont 388 293 permanents. Sa population était composée à 41 % de plus de 60 ans, contre une moyenne nationale de 28%.

Au moment de la signature de la convention de délégation des aides à la pierre, le parc de logements était ancien (43 % d'avant 1948), avec 64 % de propriétaires occupants (57,4 % au plan national), 29 % de locataires (41 % au plan national) et une prépondérance de l'habitat individuel (87 % contre une moyenne nationale de 56,8 %). Le taux de vacance se situait à 7 % environ. Le locatif représentait 29 % du parc, (75 % en privé et 25 % en social). L'insalubrité affectait le parc dans son ensemble, social et privé. En 2003, la proportion de logements potentiellement indignes était estimée à 12,5 % des résidences principales.

Par ailleurs, 82% de la population répondait aux critères d'attribution des logements sociaux. Le nombre de logements sociaux représentait entre 7 % et 8 % des résidences principales, contre des moyennes nationale et régionale de respectivement 17 % et 10 %. Cet écart pouvait s'expliquer par la tradition de propriétaires occupants dans un département rural, ainsi que par les constructions massives de résidences bénéficiant des dispositifs défiscalisés introduits par les lois de Robien et Borloo.

Jusqu'en 2007, le prix du logement enregistrait une hausse sensible, notamment au niveau des 3 entités urbaines du département, à savoir Périgueux (63 486 habitants sur le territoire de la communauté d'agglomération périgourdine au sens administratif), Bergerac (environ 59 000 habitants pour l'agglomération) et Sarlat (9 700 habitants). Cette progression s'expliquait également par le caractère touristique du département, la proportion de résidences secondaires étant de 13,9 % contre 9 % en moyenne nationale. Dans le sarladais, la baisse du nombre de logements vacants et l'offre limitée de logement social entraînaient une quasi-saturation du marché. L'accession à la propriété des jeunes ménages en était rendue d'autant plus difficile.

¹ Source : dernier recensement INSEE effectué, selon les méthodes en vigueur, sur la base de comptages réalisés jusqu'en 2006.

Cependant, la situation était moins tendue que dans d'autres zones de l'Aquitaine.

7.2 - Politique propre du département de la Dordogne

En 2004-2005, le conseil général de la Dordogne avait jeté les bases d'une politique propre du logement, afin d'accroître de façon substantielle l'offre de logements adaptés aux ressources des ménages, et, *in fine*, de faciliter l'accès à la propriété. Étaient mis en œuvre des dispositifs d'intervention à destination des bailleurs publics, sociaux et communaux, des territoires ayant instauré une politique de l'habitat et des opérateurs locaux.

Toutefois, le département ne disposait pas des moyens pour conduire seul une politique globale de l'habitat, eu égard notamment au déficit de logements sociaux. D'une enquête effectuée en 2008 par la direction régionale de l'équipement d'Aquitaine, il ressortait qu'entre 2006 et 2007, le parc locatif social de la Dordogne s'était accru de 0,9 %, soit la plus faible progression de la région avec le Lot-et-Garonne. En 2006, 127 logements sociaux étaient mis en service en Dordogne. L'action du département auprès des bailleurs sociaux et communaux n'avait pas permis d'apporter une impulsion nouvelle, ceci malgré l'engagement des communes et communautés de communes rurales dans de petites opérations.

Cela pouvait également s'expliquer par les délais incompressibles de modification de l'action publique ainsi que par la forte concurrence entre opérateurs privés et bailleurs sociaux en matière de maîtrise foncière liée au dispositif fiscal « *de Robien* » et au niveau plus élevé des intérêts d'emprunt, rendant plus difficile l'équilibre économique des opérations.

En matière d'accès à la propriété, le département avait dispensé, au cours de la période 2005-2008, environ 700 k€ d'aides en faveur de 201 lots, permettant de ramener le prix de vente moyen pondéré de 16,20 €T.T.C à 12,24 €/m², soit une réduction de 24 %. Au total, en septembre 2009, sur 189 lots financés 102 avaient été vendus, soit un taux de 54 %. Dans la mesure où les communes disposent d'un délai de 4 ans pour la réalisation et la commercialisation, ce taux ne remettait pas en cause la pertinence de l'aide. Le département envisage une analyse plus détaillée pour éventuellement faire évoluer le dispositif.

S'agissant des aides aux territoires ayant instauré une politique de l'habitat, les aides effectivement dispensées depuis 2003 étaient inférieures au niveau annuel de 200 k€ prévu au départ, du fait du rythme de justification des dépenses d'animation des territoires pour leurs projets OPAH/PIG/PLAH. Il en était de même, pour les deux projets de PIG départementaux, relatifs à la lutte contre l'habitat indigne et aux travailleurs saisonniers agricoles, dont le lancement avait été retardé en raison d'une maturation inaboutie des réflexions associées. Depuis, le second PIG avait été abandonné, et celui relatif à la lutte contre l'habitat indigne devait démarrer en septembre 2009.

7.3 - Objectifs de la convention de délégation des aides à la pierre

Le délégataire étant, en principe, un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I), le département pouvait signer une convention de délégation pour « *le reste du territoire* » voire pour l'ensemble de son territoire, si les E.P.C.I compétents le souhaitaient.

La communauté d'agglomération périgourdine, seul E.P.CI de Dordogne à être doté d'un programme local de l'habitat (P.L.H), ayant renoncé à conventionner, le département devenait unique délégataire sur son territoire à compter du 1^{er} janvier 2006. Seuls quatre autres départements étaient dans la même situation, l'Ain, l'Allier, le Lot et Paris. En Aquitaine, il était l'un des deux départements, avec les Pyrénées-Atlantiques, à avoir conclu une telle convention.

Signée pour 6 ans, la convention visait à développer une politique du logement au plus près des besoins, en donnant au département un mandat de réalisation dans les domaines des aides à la pierre et de celles de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Dans le cadre d'une convention signée pour la période, le département sollicitait la mise à disposition d'une partie du service logement de la D.D.E (dont la délégation locale de l'ANAH) pour l'instruction et le paiement des dossiers. Bien que n'étant pas chargé de l'instruction des dossiers de demande de subvention de l'ANAH, le département recrutait une chargée de mission, au sein du service du logement, en charge du parc privé (co-animation de la politique, suivi de la commission de l'habitat privé).

En outre, par une lettre du 10 janvier 2006, annexée à la convention, le directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations donnait son accord à l'affectation d'une enveloppe pluriannuelle de 145 M€ de prêts aux opérations de production de logements et d'une enveloppe de 10,2 M€ pour les opérations de réhabilitation, à l'exception des opérations financées en prêts locatifs sociaux.

Aucune convention dérivée de la délégation des aides à la pierre n'était mise en œuvre (exemples : conventions avec des financeurs tels que la Caisse des dépôts et consignations, ou le Fonds européen et de développement régional).

Déterminés par l'Etat, les objectifs de production pour la période 2006-2011 étaient répartis comme suit :

- 2 062 logements sociaux (soit 350 par an), dont 162 P.L.A.I, 1 449 PLUS et 451 P.L.S
- parc privé : réhabilitation de 10 346 logements dont notamment 1 800 en loyer libre, 2 700 en propriétaire occupant très sociaux, 3 300 en propriétaire occupant, 947 à loyers maîtrisés dont 70 % en loyers conventionnés à l'allocation personnalisée au logement, 980 vacants depuis plus de 12 mois remis sur le marché et 619 logements indignes devant faire l'objet d'un traitement particulier.

S'agissant des logements locatifs sociaux, les bailleurs sociaux n'avaient pas été associés à la détermination des objectifs.

Les objectifs de financement pour la période 2006 à 2009 étaient en hausse de 25 % à 38 % par rapport à l'année 2005 : 412 logements en 2006, 460 en 2008 et 450 en 2009 pour, seulement, 160 logements pour les années 2010 et 2011. Le nombre de logements PLUS et PLAI à financer passait de 275 en 2005 à 341 en 2006 et 350 en 2009 avant de redescendre à 101 pour les années 2010 et 2011.

L'effort demandé en 2006 aux organismes constructeurs était donc important. Il était en effet difficile en une année de réunir les conditions nécessaires à cette majoration de la production sauf à multiplier le nombre d'opérateurs, d'autant que le programme initial était à

nouveau fortement modifié par les avenants des 13 avril et 30 novembre 2007, à la suite de la publication de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), et du 22 août 2008 pour tenir compte du taux de réalisation des objectifs. En 2007, en effet, le nombre de PLAI à financer augmentait de 35 à 127 par abondement de la dotation de 92 équivalents logements au titre de la loi DALO. En conséquence, le nombre de PLUS et PLAI à financer en 2007 atteignait 442 logements. En 2008, l'objectif était revu à la baisse. Au lieu des 350 logements PLUS et PLAI initialement prévus, la dotation annuelle correspondait à 251 logements.

En contrepartie de la délégation de compétence, le département s'engageait à consacrer 1 M€ par an « *aux actions faisant l'objet de la convention* », c'est-à-dire aux opérations proposées aussi bien par des offices publics d'H.L.M que par des sociétés anonymes d'H.L.M ayant compétence territoriale, des sociétés d'économie mixte ou des communes. Le 10 mars 2008, un protocole d'accord était signé avec la communauté d'agglomération périgourdine aux termes duquel le département s'obligeait à affecter 25 % des crédits délégués à la réalisation de logements locatifs sociaux dans l'agglomération et 0,5 M€ au financement des surcoûts fonciers.

7.4 - Convention pour la gestion des aides à l'habitat privé avec l'ANAH

Suite à la convention de délégation des aides à la pierre du 30 janvier 2006, le conseil général de la Dordogne passait avec l'Agence nationale de l'habitat une convention de délégation spécifique aux aides au logement privé. L'instruction des dossiers était assurée par l'ANAH, seule la décision d'attribution des aides étant prise par le président du conseil général, par délégation du directeur général de l'ANAH, après avis de la commission de l'habitat.

Avant 2006, le département participait déjà à 4 programmes d'amélioration de l'habitat. Faisant l'objet d'une convention d'une durée d'un an reconductible, ceux-ci s'inscrivaient dans le cadre de la convention dans la mesure où ils participaient à l'animation, au conseil, au suivi et à l'aide au montage de dossiers.

En 2006, première année de mise en œuvre de la convention, la dotation déléguée était de 2,7 M€ L'objectif de production de logements à loyers maîtrisés, découlant du plan de cohésion sociale, était atteint à 71 %², contre une moyenne régionale de 55 %. Les résultats demeuraient néanmoins insuffisants dans la lutte contre l'habitat indigne, ce constat valant également pour les territoires aquitains hors délégation.

En conséquence, en 2007, l'accent était mis sur l'habitat indigne, à travers des opérations contractuelles spécifiques (programme d'intérêt général salubrité). Ainsi, 834 logements avaient été agréés dont 651 pour les propriétaires occupants et 183 pour les propriétaires bailleurs.

Dans le cadre du volet logement du P.C.S, les moyens financiers consacrés par l'Etat au logement social du parc privé (gestion relevant de l'ANAH) s'élevaient à 3,3 M€ pour la Dordogne, pour un total de 25,95 M€ à l'échelle de l'Aquitaine. Au 31 décembre 2007, le département de la Dordogne avait engagé l'intégralité de sa dotation annuelle y compris la dotation spécifique pour le maintien à domicile des propriétaires occupants personnes âgées, à

² Source : Rapport annuel d'activités 2006 de la délégation Aquitaine de l'ANAH.

3,3 M€ soit une augmentation de 32 % par rapport à 2006. Cette progression était nettement supérieure à la tendance de consommation à l'échelle régionale qui était de 4 %. Les résultats au titre du P.C.S étaient en hausse, avec un objectif atteint à 87 % en loyer maîtrisé et 100 % en loyer conventionné³.

Pour 2008, la réhabilitation du parc des logements privés comprenait deux orientations, d'une part au titre du P.C.S (production de 88 logements à loyers conventionnés dont au moins 26 en très social, la remise sur le marché de 80 logements vacants depuis plus d'un an et la lutte contre l'habitat indigne dans 86 logements, traitement des problèmes de santé et de sécurité, et remise sur le marché locatif de 80 logements), et d'autre part les autres priorités de l'ANAH (amélioration du logement des propriétaires occupants dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, adaptation du logement aux besoins des personnes handicapées, avec maintien à domicile des personnes âgées de plus de 60 ans, développement durable et économies d'énergies).

Une dotation de 2,5 M€ était attribuée pour la réalisation des objectifs au titre du P.C.S. en outre, un nouveau programme d'action départemental (P.A.D) était créé en 2008, prévoyant le conventionnement systématique des loyers et une durée minimale d'occupation pour les propriétaires occupants.

S'agissant de la remise sur le marché de logements vacants, dans le cadre de l'adaptation des interventions de l'ANAH pour la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), la possibilité était donnée de majorer la prime de sortie de vacance dans l'hypothèse où le bailleur prenait l'engagement explicite de louer, dans les conditions prévues à l'article L. 321-10 du C.C.H, le logement à un organisme public ou privé, en vue de sa sous-location, meublée ou non, à des ménages prioritaires au sens de la loi DALO, visés à l'article L. 441-2-3 du C.C.H. Dans ce cas, la prime pour remise sur le marché d'un logement vacant depuis plus de 12 mois était portée à 7 k€ au lieu de 5 k€ sur une partie du territoire de la Dordogne et à 5 k€ au lieu de 2 k€ dans l'autre partie, sous réserve d'un engagement complémentaire du bailleur. Toutefois, aucun dispositif d'abondement ou de modulation des aides à l'habitat privé n'était prévu.

Au total, en 2008, sur l'ensemble des dossiers de propriétaires aidés, il était dénombré 7 réalisations en sortie d'insalubrité en propriétaires bailleurs contre 0 les années passées, et 4 pour les propriétaires occupants.

Pour 2009, les priorités de l'ANAH étaient orientées, d'une part, vers la lutte contre l'habitat indigne, insalubre et très dégradé, d'autre part, vers la lutte contre la précarité énergétique, avec l'obligation, pour les propriétaires réalisant des travaux d'un certain montant, de fournir des évaluations énergétiques avant et après les travaux.

Début février 2009, le département ne connaissait pas le montant de l'enveloppe devant lui être déléguée pour cet exercice.

A côté des subventions aux propriétaires, le département octroyait des subventions pour ingénierie de programmes (OPAH, PIG, P.L.H). Destinées à financer le suivi et l'animation des programmes, elles étaient attribuées après avis de la commission de l'habitat. Depuis 2006, la part des montants engagés à ce titre dans la dotation globale déléguée par l'ANAH était passée de 2,5 % (soit 65,5 k€ sur un total de 2,7 M€) à 7,4 % en 2008 (soit 184,1 k€ sur un total de 2,5 M€), étant précisé que l'ANAH ne finance pas les P.L.H.

³ Ces constats sont issus du bilan 2007 établi par la direction régionale de l'Équipement et présenté au comité régional de l'habitat du 23 janvier 2008.

Tableau 3 : Activité du département de la Dordogne comme délégataire de l'ANAH

	Dotations déléguées au titre de N en €	Enveloppe spécifique en €	Enveloppe totale en €	Montant engagé PO en €	Montant engagé PB en €	Montant engagé pour l'ingénierie en €	Montant total engagé en N en €
2006	2 700 000	0	2 700 000	1 059 091	1 575 372	65 524	2 699 987
2007	2 600 000	700 000	3 300 013	1 660 257	1 550 285	89 461	3 300 003
2008	2 500 000	0	2 500 010	1 095 366	1 220 546	184 068	2 499 980

Source : Rapport d'activités 2008 du service du logement du conseil général de la Dordogne.

P.O : propriétaire occupant ; P.B : propriétaire bailleur

7.5 - Autres conventions

Le département de la Dordogne avait conclu une seule convention territorialisée, avec la communauté d'agglomération périgourdine, unique E.P.C.I doté d'un P.L.H. Fondée sur le principe de la mixité, elle prévoyait un financement de 1 M€ sur 6 ans, à parts égales entre les deux collectivités, soit environ 160 k€ par an. Cela devait permettre en particulier l'acquisition de terrains mis par la suite à disposition des bailleurs sociaux (aide en matière de surcharge foncière), ainsi que la majoration des aides de l'ANAH pour le parc privé. Le financement P.L.S était exclu.

En contrepartie, le département réservait une part de l'enveloppe, qui lui était déléguée annuellement par l'Etat pour le financement d'opérations relevant du P.L.H de l'agglomération, participant aux dispositifs d'aides mis en œuvre par la CAP. Enfin, l'observatoire départemental de l'habitat intégrait la CAP, qui bénéficiait ainsi de ses analyses.

Le département n'avait signé aucune convention avec les quatre communes du département visées à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbains « S.R.U » imposant, dans les communes de plus de 3 500 habitants, une quotité minimum de 20 % de logements sociaux. Le département indiquait néanmoins porter une attention particulière aux opérations situées dans ces communes. Ainsi, avait-il institué, à l'échelle de la CAP, un instrument de maîtrise foncière. La CAP comprenait 3 des 4 communes concernées par les dispositions de l'article 55 de la loi S.R.U.

Dans le cadre du protocole, un fonds de concours était octroyé aux communes procédant à une réserve foncière pour le logement social à concurrence de 50 % du montant de l'acquisition. Fin 2008, une demande formulée par une commune de l'agglomération concernée par l'article 55 de la loi S.R.U était en cours d'instruction, pour une superficie de 18 804 m², et un montant de 160 k€

En revanche, aucune convention d'objectifs n'avait été formalisée avec les organismes d'H.L.M. Ne s'inscrivant pas au sein d'un programme départemental, différentes conventions avaient été passées, à leur demande, avec les deux organismes H.L.M, « *Horizon habitat* » et celui de Périgueux.

Par ailleurs, dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine associant le département, trois conventions cadres avaient été passées avec l'Agence nationale de rénovation urbaine, à l'échelle de Bergerac (démolition et de reconstruction de 162 logements de la cité Naillac pour 2,04 M€), Périgueux (1,32 M€) et Boulazac (renouvellement urbain du quartier de la cité Pey Harry pour la période 2007-2011, à hauteur de 1,44 M€). Membre de droit du comité de pilotage, le département participait aux réunions.

Aucune convention avec un établissement public foncier n'avait été passée. Envisagé au tout début de la délégation, le projet de création d'une telle structure avait été abandonné.

Aucune convention n'avait été signée avec la région Aquitaine.

Aucune maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) n'avait été signée au titre de la délégation d'aides à la pierre. En revanche, dans le cadre du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, deux MOUS conduites conjointement par l'Etat et le département avaient été confiées au PACT ARIM.

Le département n'avait pas passé de convention de programmation des aides à la pierre avec le Conseil architecture urbanisme environnement.

7.6 - Documents et outils de planification

7.6.1 - Plan départemental de l'habitat

Issu de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, l'article 302-10 du code de la construction et de l'habitat prévoyait que le département devait établir un plan départemental de l'habitat (P.D.H) pour assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées sur les territoires couverts par un P.L.H. L'élaboration du P.D.H devait normalement précéder la conclusion de la convention de délégation d'aides à la pierre. Mais, en l'occurrence, la loi E.N.L ayant été votée postérieurement à la signature de la convention du 30 janvier 2006, le département ne pouvait pas s'être doté au préalable de ce document.

Dans sa séance du 18 janvier 2008, le conseil général de la Dordogne posait le principe de la réalisation d'un P.D.H, en pilotage conjoint avec la D.D.E. Au cours du 1^{er} semestre 2008, un groupe d'appui technique et d'animation, composé de la D.D.E, du conseil général et de la C.A.P devait établir un diagnostic à partir des outils existants (P.L.H de la C.A.P, Fonds de solidarité pour le logement) et des acteurs présents sur le territoire.

Cependant, le projet pâtissait de la faible disponibilité des partenaires et de différences de conception, les efforts se concentrant trop sur l'animation des territoires au détriment de l'élaboration d'un document complet. Fin 2008, le P.D.H n'avait toujours pas abouti. La difficulté à assurer un lien entre tous les territoires composant le département et à coordonner l'action des maîtres d'ouvrage n'était peut-être pas étrangère à ce décalage.

En effet, dans un département comptant un seul P.L.H, et sachant que des P.L.H dans le bergeracois et le sarladais étaient seulement à l'état de réflexions, remédier aux déséquilibres entre l'unique territoire à P.L.H et les autres constituait une tâche difficile.

Courant 2008, des réunions bilatérales étaient organisées avec la D.D.E pour recenser les actions existantes et en dresser un bilan. Etaient produit, à l'attention des élus, un état des lieux des dispositifs en vigueur dans le département. Par ailleurs, le service de l'habitat de la D.D.E identifiait des indicateurs statistiques devant fournir une image des situations au niveau des pays. Dans le même esprit, il était convenu que la D.D.E et le département mettraient à disposition différentes données (décompte des dossiers de la Commission départementale des aides publiques au logement, actions menées contre la non décence du logement, données du Fonds de solidarité logement, nombre de suspensions d'aide personnalisée pour le logement à l'échelle d'un pays).

En novembre 2008, le département décidait, à l'issue d'une mise en concurrence informelle, de recourir au bureau d'études CODRA pour l'étude préalable du futur P.D.H (coût : 18 k€). En janvier 2009, il organisait avec ce prestataire une réunion d'information et de diagnostic à destination des élus, à laquelle étaient associés la D.D.E et les bailleurs.

Point d'orgue de plusieurs mois de consultation des élus des territoires ayant une compétence en matière d'habitat et des autres acteurs concernés (opérateurs, bailleurs, collecteurs du 1 %, C.A.U.E, ADIL 24, PACT ARIM, Agence technique départementale), cette session visait à faire le point sur leurs attentes.

Cette démarche s'était révélée d'autant plus indispensable que les Pays – il en existe quatre en Dordogne – constituent une échelle d'intervention pertinente pour les politiques de l'habitat et la réalisation de diagnostics en la matière. Face aux contradictions susceptibles d'apparaître entre développement urbain et sauvegarde du patrimoine paysager, la politique du logement devait nécessairement tenir compte des spécificités locales.

L'information des élus était également nécessaire dans la mesure où ils n'étaient pas toujours au fait des problèmes de l'habitat. Comme avait pu le faire apparaître, par exemple, le retour d'expérience de la mise en œuvre du P.L.H de la communauté d'agglomération périgourdine, ces questions avaient été prises en compte de façon parcellaire.

En définitive, la longue gestation du P.D.H aura retardé la détermination d'outils de pilotage qui auraient été d'un précieux recours pour le délégataire.

7.6.2 - Observatoire départemental de l'habitat

A partir de la fin 2006, le département préparait la mise en place d'un observatoire départemental de l'habitat (O.D.H), auquel incombait légalement la création du P.D.H. Outre l'obligation pour un délégataire des aides à la pierre de se doter d'un tel organe, sa création visait à fournir un instrument de pilotage.

Début 2008, le conseil général en validait la création. Officiellement constitué à compter du 1^{er} janvier 2008, l'observatoire était installé en cours d'année, la commission permanente, dans sa séance du 9 juin 2008, approuvant la composition de ses comité technique et de pilotage, ainsi que l'élaboration d'une charte spécifique.

Maître d'œuvre de l'O.D.H, le comité technique devait collecter les données et s'assurer de leur validité. Il était un lieu d'échanges entre ses membres, collectivités territoriales (C.A.P, union des maires), Etat (D.D.E et D.R.E), partenaires institutionnels (caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole, ANAH), office public « *Horizon habitat* », société d'économie mixte du Périgord (SEMIPER), ADIL 24, PACT ARIM et C.A.U.E.

Validant et orientant les travaux du comité technique, le comité de pilotage était le maître d'ouvrage de l'O.D.H. Présidé par le président du conseil général ou son représentant, il comprenait, outre le conseil général, 6 membres : Etat (D.D.E et D.R.E), la C.A.P, l'union des maires, la caisse d'allocations familiales et la M.S.A.

En 2007, l'option était prise d'une base de données mise à jour quotidiennement pour apporter une photographie instantanée de l'habitat, par opposition à un outil qui aurait fourni des informations en vue de décisions sur des thèmes précis comme par exemple au sein du département de l'Allier, doté d'un O.D.H depuis 2005 et que le service du logement de la Dordogne avait visité.

Cela supposait la définition préalable d'indicateurs pertinents et fiables, alimentés par la collecte régulière d'informations sur l'offre et la demande de logements locatifs sociaux et privés, l'habitat indigne, l'évolution de la construction neuve et la conjoncture du marché de l'immobilier dans le département. En mars 2007, les partenaires se mettaient d'accord pour la création d'un observatoire en 3 étapes :

- détermination des indicateurs et recherche des données pour les enrichir ;
- constat au niveau de chaque commune ;
- définition d'actions, concernant en priorité l'offre du parc (vacances, habitat indigne, état du foncier).

L'intérêt de l'O.D.H étant de mutualiser les moyens, il paraissait intéressant de constituer des indicateurs à partir des informations détenues par les différents intervenants : chambre des notaires, constructeurs de maisons individuelles et fédérations d'agents immobiliers pour l'état du foncier, D.D.E.

A cet effet, en 2007, deux groupes de travail élaboraient des indicateurs, l'un pour l'analyse de l'offre et des besoins, l'autre pour le foncier et le prix du marché. Cependant, l'O.D.H pâtissait d'un attentisme de la part des partenaires. Envisagée en juin 2008, la signature avec les bailleurs sociaux d'une convention destinée à connaître la situation du parc était ajournée du fait de leur refus de produire des données individuelles pour des motifs déontologiques. Ces informations pouvaient être obtenues auprès de la Direction régionale de l'équipement (DRE), qui les collectait dans le cadre de son enquête périodique sur le patrimoine locatif social (E.P.L.S), mais cela supposait la passation d'une convention.

Afin de recueillir le maximum de données, le département passait des conventions au cas par cas, notamment avec la C.A.P qui mettait gratuitement à disposition une statistique du foncier et des permis de construire. Deux conventions étaient également signées avec la D.D.E, l'une pour accéder à l'historique des permis de construire en Dordogne, hors agglomération périgourdine, l'autre pour l'utilisation et l'exploitation de données et de fichiers de données (le Fichier logements par commune, FILOCOM, et le Système d'information et de traitement automatisé de données élémentaires sur les logements locaux, SITADEL). Enfin, le département avait recours aux services de son agence technique (A.T.D) pour mieux connaître les prix de vente des terrains à bâtir.

En définitive, de nombreux indicateurs reposaient sur des données de la D.D.E, ce qui rendait leur actualisation tributaire de la périodicité de la collecte au niveau de cette administration. Ainsi, en octobre 2008, les données les plus récentes issues de FILOCOM dataient de 2007. S'agissant des indicateurs conçus par le groupe « *foncier et prix du marché* », la D.D.E occupait également une place incontournable.

7.6.3 - Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

Depuis la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « *loi Besson* », 4 plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées se sont succédé en Dordogne, sous le vocable de « *Plan Logement Dordogne* ».

Le plan en vigueur avait été adopté le 11 juillet 2006, pour la période 2006-2011, par le conseil départemental de l'insertion, présidé par le président du conseil général, à l'époque où l'insertion par le logement relevait de la direction départementale de la solidarité et de la prévention. Il avait été conçu à partir d'une évaluation du plan précédent, confiée au bureau d'études « *Fondation des villes* ».

De cette évaluation, il ressortait que si le plan 1999-2005 avait créé des dispositifs dans la plupart des domaines prévus par la loi (relogement, expulsions, accompagnement, aide financière aux ménages en difficulté, 3 000 ménages étant suivis au total), ils étaient néanmoins concentrés sur les zones urbaines au détriment du milieu rural.

Le plan n'avait pas remédié à l'insuffisance de logements locatifs sociaux publics à bas loyer, au regard d'une population à ressources très faibles. Dans sa réponse, le département indique que la vocation du plan n'était pas la production de logements mais la facilitation à l'accès au logement.

D'une capacité de 12 543 logements au 1^{er} janvier 2005, soit 7,5 % des résidences principales, et avec un rythme de réalisation de 250 logements par an, le parc locatif social public était demeuré faible. Le parc privé social de fait (10 000 logements à la même date) était en mauvais état et avec des charges en augmentation.

Le plan 2006-2011 se proposait, tout en maintenant les objectifs d'aide à l'accès et au maintien dans un logement décent, de mieux prendre en compte les spécificités des territoires. Ainsi, était-il prévu de lutter contre la non décence des logements (4 000 logements concernés en Dordogne) et d'aider à l'amélioration pour les propriétaires occupants.

Jusqu'à la constitution du service du logement, l'instruction des dossiers liés au P.D.A.L.P.D (maîtrises d'œuvre urbaines et sociales, programme social thématique, aides à la personne) était assurée, au sein de la D.D.S.P, par le pôle de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions. Les dépenses étaient mandatées par le pôle R.M.I de la D.D.S.P.

Avant 2006, à l'instar des autres dépenses d'insertion, les actions d'insertion par le logement étaient financées par le Fonds départemental d'insertion (F.D.I), hérité de la période antérieure à la décentralisation du R.M.I, en 2004, et maintenu afin de rendre lisible l'effort financier du département en matière d'insertion.

En 2006, étaient transférés au nouveau service du logement les dossiers de logement insertion, ainsi que les crédits correspondants du F.D.I. Cependant, en l'absence de cellule comptable au sein du service du logement, les crédits continuaient d'être gérés, jusqu'au 31 décembre 2007, par le pôle R.M.I de la D.D.S.P.

Cette dichotomie entre service gestionnaire du P.D.A.L.P.D et service payeur ne procédait pas d'une action cohérente.

Par ailleurs, le plan se devait de coordonner les actions des communes, de leurs groupements et des associations en faveur de l'accès au logement. Cependant, les élus concernés n'avaient pas été associés aux objectifs et aucune information ne leur avait été diffusée sur les actions financées par le département. Cette carence était peut-être liée au fait que deux services étaient en compétence partagée, à savoir la D.D.S.P et le service de l'aide aux communes. Eu égard à l'existence récente du service du logement, il était prématuré d'en conclure que la constitution d'un service unifié y avait remédié.

Le P.D.A.L.P.D disposait de plusieurs types d'instruments, en particulier le « *Programme social thématique* » (P.S.T) de l'ANAH, 3 maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), le plan départemental d'hébergement d'urgence, les prêts locatifs aidés d'intégration (P.L.A.I), la sous-location avec ou sans bail glissant et le service immobilier rural et social (SIRES).

Le « *Programme social thématique* » (P.S.T) faisait l'objet d'une convention d'accueil et de maintien des populations défavorisées dans le parc de logements privés, signée entre l'ANAH, l'Etat et le département, et faisant suite à un appel d'offres lancé par le département pour le suivi et l'animation du P.S.T.

Le P.S.T pour la période 2003-2005 avait été sous utilisé en raison de garanties insuffisantes et de subventions peu attractives. Dans le cadre du P.D.A.L.P.D couvrant la période 2006-2011, une nouvelle convention P.S.T était passée en août 2006 pour 3 ans, représentant une dépense annuelle de 32,2 k€ Ce marché apportait peu de réalisations. La longueur des opérations et les plafonnements de loyers prévus par la convention avaient peut-être dissuadé des propriétaires peu motivés pour investir dans le « *très social* ». En outre, faute d'incitations financières, du département ou d'autres intervenants, les propriétaires rencontraient des difficultés pour équilibrer les opérations. Le suivi et l'animation du P.S.T étaient assurés par le PACT ARIM 24 dans le cadre de marchés.

En termes comptables, l'imputation budgétaire en nature était erronée. Si le chapitre « 935 – *action sociale hors R.M.I et APA* », article fonctionnel 543 était retenu à juste titre, en revanche le compte par nature « 6558 – *contributions obligatoires* » l'était à tort. S'agissant de prestations de services, notamment pour l'animation du P.S.T, le compte 61 de prestations aurait dû être mouvementé. Ce constat est à relier aux problèmes d'imputation relevés dans le cadre de l'analyse de la fiabilité des comptes.

Par ailleurs, le conseil général contribuait au développement de l'offre locative très sociale, par le biais d'une subvention d'investissements supplémentaire de 7,5 k€ aux organismes H.L.M publics ou privés et aux communes réalisant des logements en prêts locatifs aidés d'intégration (P.L.A.I), de type et de taille spécifiques en direction des populations prioritaires du plan. En 2006, seulement 23 dossiers de P.L.A.I avaient été montés. En 2007 et 2008, le niveau était néanmoins sensiblement supérieur, aux alentours d'une cinquantaine chaque année.

Menées et financées conjointement (50%/50%) par l'Etat et le département, les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) avaient pour objet d'accroître l'offre de logements en faveur des populations défavorisées. Elles étaient confiées à différentes associations, avec des financements du fonds départemental d'insertion. En 2008, le budget global alloué à ces structures s'établissait à 415,8 k€

Animée par la D.D.E, la commission de relogement adapté était composée des services de l'Etat et du département, des bailleurs publics, de la caisse d'allocations familiales, du PACT ARIM 24, et, à titre occasionnel, de l'ADIL et d'associations agréées. Le P.D.A.L.P.D prévoyait une périodicité d'une réunion tous les deux mois.

Tableau 4 : Activité des instances collégiales du P.D.A.L.P.D

	2006		2007		2008	
	Nombre de réunions	Dossiers examinés	Nombre de réunions	Dossiers examinés	Nombre de réunions	Dossiers examinés
Commission de relogement adapté	6	189	4	121	6	71
Commission d'orientation vers les dispositifs du plan	13	251	18	295	13	323

Source : Conseil général de la Dordogne, service du logement.

Composé des principaux partenaires du P.D.A.L.P.D (D.D.E, DDASS, CAF), le groupe technique veillait à la mise en œuvre des actions prévues. En 2006 et 2007, il s'était très peu réuni en raison des changements dans l'organisation des services départementaux. Depuis le début de 2008, les réunions avaient repris.

Les dossiers étaient proposés par les assistantes sociales de secteur ou par les associations prestataires à la commission d'orientation, instance décisionnelle du P.LD composée des services compétents de la D.D.E et du conseil général et se réunissant tous les 15 jours. La commission d'orientation donnait mission aux prestataires des divers dispositifs du P.L.D pour le suivi des dossiers. Chaque action du P.L.D faisait l'objet d'un bilan trimestriel et annuel établi par l'association prestataire.

7.6.4 - Synthèse sur les documents et outils de planification

Dès la fin 2006, le département avait travaillé à la création de l'observatoire de l'habitat. Le principe d'un P.D.H avait été validé en janvier 2008, soit juste un an et demi après la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et alors que les textes n'en définissaient pas le contenu avec précision.

Les délais de constitution d'un guichet unique en charge du logement et la faible disponibilité des partenaires n'avaient pas permis d'aboutir. Ces retards mettaient en lumière une difficulté, pour le département, à fédérer les parties prenantes, et une prise de conscience tardive de la nécessité d'un instrument de pilotage concerté des politiques de l'habitat.

L'ordonnateur estime jouer désormais un rôle moteur de la délégation, en œuvrant au plus près des territoires et en incitant ses partenaires à s'impliquer dans les outils de planification. Ainsi, la commission permanente du 20 juillet 2009 a autorisé la signature de conventions d'objectifs de programmation et de réservation de financements avec les bailleurs.

Outil plus ancien, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées pâtissait également d'un manque de coordination, du fait d'un partage insuffisant avec les élus locaux, concernés au premier chef, et de la dichotomie, jusqu'à fin 2007, entre services instructeurs et service liquidant la dépense. Le regroupement récent au niveau du service du logement générait une réorientation de différentes actions, notamment la mission opérateur logement, afin de répondre au plus près des besoins des territoires et des usagers.

7.7 - Autres politiques en faveur du logement

7.7.1 - Interventions au titre de l'article L. 312-2-1 du code de la construction et de l'habitat

Au titre de l'article L. 312-2-1 du C.C.H, le département dispensait, sur fonds propres et sous condition de ressources, des aides à l'amélioration de l'habitat et l'accession sociale à la propriété, ainsi que des compléments aux aides personnelles. Il finançait également sur fonds propres des aides pour la rénovation urbaine, à concurrence de 4,8 M€

Tableau 5 : Coût des interventions au titre de l'article L. 312-2-1 du C.C.H en k€

		2004	2005	2006	2007	2008	Variation 08/04 (*)
Aide à la réhabilitation et à la construction de logements communaux	Votés	500,0	400,0	550,0	200,0	300,0	-40,0%
	Engagés	265,0	307,5	537,5	197,5	297,5	12,3%
Aide à la réhabilitation et à la construction de logements locatifs sociaux - office public H.L.M "Horizon habitat"	Votés	0,0	500,0	500,0	500,0	500,0	0,0%
	Engagés	0,0	390,7	361,0	0,0	479,0	22,6%
Aide à l'accession sociale à la propriété	Votés	0,0	300,0	300,0	400,0	300,0	0,0%
	Engagés	0,0	125,1	264,6	105,5	266,7	113,2%
Aide au titre des opérations de rénovation urbaine sur 6 ans	Votés	0,0	0,0	0,0	4 800,0	0,0	Non calculé
	Engagés	0,0	0,0	0,0	4800,0	0,0	Non calculé
Aide spécifique dans le cadre du P.L.H de la communauté d'agglomération périgourdine sur 6 ans	Votés	0,0	0,0	0,0	500,0	0,0	N.C
	Engagés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	N.C
Aide au suivi animation des OPAH, PIG, PLAH (dépenses de fonctionnement)	Votés	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	0,0%
	Engagés	163,3	30,6	79,7	72,2	111,0	-32,0%
Total	Votés	700,0	1 400,0	1 550,0	6 600,0	1 300,0	85,7%
	Engagés	428,3	853,9	1 242,9	5 175,2	1 154,2	169,5%

Source : Conseil général de la Dordogne, service du logement. (*) Variation de 2005 à 2008 pour les aides à l'accession à la propriété et celles au titre des opérations de rénovation urbaine.

En 2007, les crédits ouverts pour une aide prévue par le protocole avec la C.A.P sur 6 ans et pour une aide à la réhabilitation et la construction de logements locatifs sociaux en faveur de l'office public H.L.M « *Horizon habitat* » (500 k€ dans chaque cas) n'avaient fait l'objet d'aucun engagement. Pour la première aide, cela s'expliquait par le fait qu'elle avait été mobilisée en 2008, à concurrence de 39 k€, uniquement par l'office municipal « *Périgueux Habitat* » dans le cadre d'une opération d'acquisition et d'amélioration de logements PLAI.

S'agissant de la seconde aide, un report sur 2008 des engagements avait été rendu inévitable en raison de la production des dossiers de financement par l'office « *Horizon habitat* » en février 2008 seulement. Ce décalage pouvait néanmoins s'expliquer par le fait que la construction de 140 logements, lancée courant 2007, n'était pas terminée à la fin de cet exercice. De plus, l'inutilisation partielle voire totale comme en 2007 des crédits d'aides à la réhabilitation et à la construction de logements locatifs sociaux en faveur de « *Horizon habitat* » pouvait résulter également des critères de conditionnalité dont étaient assorties ces aides. Celles-ci étant limitées à la menuiserie et aux parties communes, l'office avait peut-être été amené à procéder à des réhabilitations hors de ce champ.

Le département expliquait l'utilisation partielle des subventions à « *Horizon habitat* » par sa volonté de suivre au mieux l'objectif de rénovation de logements anciens.

7.7.2 - Aide au conseil

Le département de la Dordogne subventionnait différents organismes et associations œuvrant dans le domaine du logement (PACT ARIM, C.A.U.E, ADIL et Fédération du Logement). Des aides en nature étaient également apportées avec des mises à disposition de locaux, ainsi que des aides, en 2006-2007, à la pérennisation d'emplois jeunes.

La ventilation de ces flux entre plusieurs chapitres rendait malaisée une lecture globale. Le service du logement lui-même n'était pas en mesure de donner une information d'ensemble.

Tableau 6 : Subventions aux structures d'aide au conseil en k€

Fonction	Compte	Entité subventionnée	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variation 2008/2003
937-71 - aménagt et dévt urbain	65738-3	Agence technique départementale	631,3	640,0	700,0	640,0	640,0	640,0	1,38%
	6574-32	C.A.U.E 24	540,0	595,0	622,7	660,0	765,0	750,0	41,67%
	Total aménagement et développement urbain		1 171,3	1 235,0	1 322,7	1 300,0	1 405,0	1 390,0	19,96%
937-72 - Logement	6574.119	PACT ARIM 24	129,6	209,6	209,6	189,6	385,2	269,6	197,24%
	6574.33	ADIL 24	120,4	120,4	120,4	130,0	210,0	210,0	74,37%
	6574.120	Fédération du logement 24	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,00%
Total logement			251,5	331,5	331,5	321,1	596,7	481,1	27,66%

Sources : comptes administratifs

➤ PACT ARIM 24

Association créée en 1992, PACT ARIM 24 (Protection Amélioration conservation Transformation de l'habitat – Association de restauration immobilière) bénéficiait en 2008 de 269,6 k€ de subventions de fonctionnement du département, contre 129,6 k€ en 2003. Selon les prévisions, le niveau de subvention pour 2009 devait être ramené à 200 k€

Chaque année, des compléments de subventions étaient consentis (80 k€ en 2005 soit 38 % du montant total des subventions accordées pendant cette année, 60 k€ en 2006, soit 31 %, et 115 k€ en 2007, soit 42,7 %), sans que le bilan financier de l'exercice précédent ait été systématiquement produit comme le prévoyait la convention d'objectifs et de moyens. Ainsi, en 2005, la délibération validant l'octroi d'une subvention complémentaire était prise le 17 juin, soit avant la production du bilan 2004 intervenue le 7 juillet 2005.

En 2008, le service du logement procédait à une révision des actions subventionnées afin de les mettre en cohérence avec les prestations commandées, comme par exemple la MOL dans le cadre du P.D.A.L.P.D.

➤ C.A.U.E (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement)

Association de type loi de 1901, le C.A.U.E de Dordogne avait été créé en 1978 à l'instigation du conseil général afin d'apporter aux collectivités territoriales tous conseils sur des projets d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Le département lui octroyait une subvention de fonctionnement, financée par la taxe départementale (compte 7324), soit 831,9 k€ en 2007 et 805,7 k€ en 2008. Cette subvention passait de 540 k€ en 2003 à 750 k€ en 2008. Le département mettait également à disposition des locaux d'une surface de 330 m², dépenses d'électricité comprises.

Au 31 décembre 2006, le C.A.U.E enregistrait un déficit de 76,9 k€ environ. Le niveau de disponibilités s'élevait à 224 k€ contre 239,2 k€ au 31 décembre 2005, et 221,5 k€ au 31 décembre 2004. Cela signifie que, fin 2005, l'équivalent de 38,3 % de la subvention de cet exercice (623 k€) était en liquidités ou placé. Au 31 décembre 2006, la proportion était de 33,9 % pour une subvention de 660 k€.

En réponse, la collectivité précise que ce niveau de liquidités permet au C.A.U.E de disposer d'une trésorerie pour financer les dépenses du 1^{er} trimestre, la subvention départementale n'étant versée qu'à l'issue du 1^{er} trimestre de l'année.

➤ *ADIL (Association départementale d'information sur le logement)*

Créée dans les années 1980, l'ADIL de Dordogne bénéficiait d'une subvention de 210 k€ en 2007 et en 2008, ainsi que d'un local mis à disposition à titre gracieux. Présidée par le vice-président du conseil général responsable du logement, elle participait à différentes actions conduites par le département, notamment dans le cadre du P.D.A.L.P.D.

L'ADIL était membre, au même titre que l'A.T.D, le PACT ARIM et le C.A.U.E, de la commission de coordination de la politique du logement dont la vocation était de traiter les aides aux communes et d'élargir les critères d'attribution des aides au logement. Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, elle participait à la commission de l'habitat privé et aux travaux de mise en œuvre de l'O.D.H (cf. *supra* 7.6.2, pages 47 à 49).

➤ *Conclusion sur l'aide au conseil*

La constitution d'un guichet unique de l'habitat avait contribué à une rationalisation d'une partie des subventionnements aux associations d'aide au conseil. En 2008, au-delà de la simple révision des financements accordés, le service du logement réexaminait la place et le rôle des structures aidées, au premier chef l'ADIL et le PACT ARIM.

Toutefois, il ne déterminait pas la fraction des subventions au C.A.U.E et à l'A.T.D qu'il était censé gérer. Cela ne lui permettait pas d'apprécier si les sommes versées dans le cadre d'une prestation (MOL par exemple) étaient affectées ou non en partie à des frais de structures couverts par les subventions de fonctionnement. De ce fait, la multiplicité des financements, subventions et paiements de prestations, constituait un risque de doublons.

Des améliorations pourraient être obtenues en confiant au service du logement le suivi de la fraction de subvention dont il a la responsabilité et en créant une ligne de crédits spécifique, au sein du chapitre « 937 – aménagement et environnement », article « 72 – logement ».

7.7.3 - Droit au logement opposable

Comme le prévoyait la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), une commission de médiation était instituée par arrêté préfectoral du 27 décembre 2007, intervenant uniquement pour les demandes infructueuses de logement. Elle comprenait parmi ses membres deux conseillers généraux, et s'était réunie pour la première fois le 23 janvier 2008. Autorisé à participer à titre exceptionnel aux séances, et ce en auditeur libre, le service du logement du conseil général ne recevait ni les convocations aux réunions ni les comptes rendus.

Au 31 mai 2008, selon les statistiques de la D.G.U.H.C, 8 recours logement avaient été déposés en Dordogne, sur un total de 476 au niveau de la région Aquitaine. Sur ces 8 recours, 3 dossiers avaient été examinés en commission et rejetés. Deux recours hébergement avaient été déposés (pour 18 à l'échelle régionale) et rejetés par la commission.

Les demandes des usagers étaient adressées à la D.D.E qui assurait le secrétariat de la commission. Celle-ci sollicitait le service du logement du département pour des demandes concernant les situations sociales des individus ou famille, lequel les transmettait aux travailleurs sociaux du conseil général et renvoyait les réponses à la D.D.E en vue de leur présentation en commission de médiation.

Par ailleurs, le comité régional de l'habitat, dans sa séance du 3 octobre 2007, posait le principe d'une enveloppe supplémentaire de 974 k€ au titre du DALO pour la réalisation de 92 logements supplémentaires. Compte tenu des dotations que l'Etat avait déjà subdéléguées courant 2007 correspondant aux engagements pris par le département au titre du plan de cohésion sociale, soit 859,2 k€, la dotation totale allouée à celui-ci pour cet exercice devait être de l'ordre de 1,83 M€. Globalement, cela devait permettre de financer 442 logements PLUS/P.L.A.I.

En vue de l'attribution de ce complément de 974 k€, la commission permanente du conseil général, dans sa séance du 12 novembre 2007, autorisait la signature d'un avenant à la convention de délégation. Mais, cet avenant n'entrant en vigueur que le 30 novembre 2007, aucune subvention d'investissement n'avait pu s'imputer sur l'enveloppe de 704 k€ en 2007.

7.8 - Instruments de la politique de l'habitat du département de la Dordogne

7.8.1 - Un regroupement progressif de la fonction « habitat »

En janvier 2006, le département était déjà doté d'un service du logement, relevant de la D.G adjointe du développement territorial. Cependant la fonction « *habitat* » était exercée concurremment avec d'autres services, rattachés à la même D.G (aides aux communes et chargé de mission des études générales et de l'urbanisme) ou dépendant d'autres D.G (d'une part le service de l'environnement au sein de la direction de l'agriculture, de l'aménagement rural, de l'eau et de l'environnement, d'autre part au sein de la D.D.S.P, les services des aides à la personne et des gens du voyage).

En septembre 2006, ces missions étaient regroupées au sein du service du logement, rattaché au directeur général adjoint responsable du développement territorial. Guichet unique pour le montage et le suivi des dossiers de demandes d'aides à la pierre, avec pour objectif principal l'harmonisation des différents dispositifs, il était composé de trois bureaux, aides à la pierre (relevant auparavant de l'aide aux communes), gens du Voyage et aides à la personne, ces deux derniers étant antérieurement rattachés à la D.D.S.P.

La constitution de ce service était affectée par une instabilité certaine des effectifs, avec notamment un changement de responsable en septembre 2007. Toujours en 2007, étaient créés un poste de catégorie C au sein du bureau des aides à la pierre, et un poste A pour le suivi de la délégation du parc privé, des lotissements et des animations spécifiques (OPAH, PIG), destinés à assumer les tâches engendrées par la délégation.

D'autres services du conseil général continuaient d'intervenir dans le domaine du logement, à savoir les unités territoriales de la D.D.S.P, pour l'instruction des demandes d'aides du Fonds de solidarité logement (F.S.L), piloté par le service du logement, ainsi que les conseillers de développement de la direction du développement territorial, pour leur mission de conseil des collectivités.

En définitive, les missions d'action sociale du département, telles que le F.S.L, le P.D.A.L.P.D, les logements de populations dites spécifiques (personnes âgées, handicapés ou personnes à mobilité réduites, travailleurs migrants), étaient organisées en tenant compte de la politique de l'habitat. L'attribution de la délégation avait fortement contribué à cette inflexion.

Cependant, la dissémination entre plusieurs entités des missions relatives au logement avait constitué un réel handicap pour son lancement. Le regroupement des missions et des crédits n'était effectif qu'à partir du début de 2008. Jusqu'au 31 décembre 2007, les crédits d'insertion par le logement continuaient d'être gérés par le pôle R.M.I de la D.D.S.P.

Il s'ensuivait des problèmes d'imputations comptables de diverses dépenses, à l'instar de l'insertion par le logement, ce qui rendait difficile une analyse de l'évolution de l'effort financier du département. En outre, contrairement à l'obligation réglementaire (circulaire n° 2005-49 UHC/FB 2 du 14 octobre 2005 relative à l'imputation comptable et au compte rendu d'utilisation des crédits de l'Etat mis à la disposition des collectivités délégataires dans le cadre des conventions de délégation de compétences en matière d'aides au logement), le compte administratif ne comportait pas en annexe le compte rendu détaillé de l'utilisation des crédits d'Etat.

Enfin, à la clôture de 2008, le service du logement ne disposait pas d'une vision globale des écritures relatives aux garanties d'emprunt consenties aux bailleurs sociaux (170 M€ environ selon l'état annexé au compte administratif 2007), aux subventions accordées (pour les aides au conseil, cf. *supra* 7.7.2, pages 53 à 55), ainsi qu'aux cessions d'actifs fonciers. Cela soulevait la question des contrôles internes.

7.8.2 - Mise en commun de moyens

Dans le cadre de la convention de mise à disposition du service de l'habitat de la D.D.E pour la période 2006-2011, les agents instructeurs n'avaient pas été sollicités pour rejoindre le département, lequel était fortement mobilisé par la constitution de son propre service du logement. Le département précise que cela découlait de l'application de la loi qui prévoit uniquement la mise à disposition des services compétents de la D.D.E et non d'une liste nominative d'agents de l'Etat. Cependant, l'instruction des dossiers de logements sociaux était effectivement assurée par les services de la D.D.E.

S'agissant des relations avec les organismes de logements sociaux, jusqu'en septembre 2007, rien n'avait été formalisé de façon précise, tant au niveau de l'Etat que du département. En septembre 2007, afin de mutualiser les connaissances de projets, de stimuler la production de logements et de faciliter l'instruction des dossiers, un réseau était mis en place, entre le service du logement, les bailleurs sociaux, la D.D.E et la communauté d'agglomération périgourdine.

Depuis, le service du logement conduisait des réunions trimestrielles de programmation associant les bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations, les services de l'Etat, la Région, la C.A.P et l'association régionale des organismes H.L.M. Même si formellement le département y invitait l'Etat, il ressortait des comptes rendus que la D.D.E avait conservé un rôle indéniable de pilotage, au moins jusqu'en 2007.

La programmation n'était pas soumise au vote du conseil général, la commission permanente ayant reçu délégation de celui-ci. Condition indispensable pour l'obtention des financements, la commission permanente validait uniquement les dossiers qui lui étaient présentés. La programmation ne nécessitait pas d'arbitrage entre opérations.

Depuis 2009, face à une programmation plus abondante, voire supérieure aux objectifs et aux crédits délégués, la commission permanente a choisi de retenir le principe d'un conventionnement par bailleur avec des objectifs individualisés.

Aucune intervention de l'Etat ou d'élus en faveur d'organismes ou opérations n'était signalée.

Par ailleurs, dans le cadre de l'aide aux territoires ayant développé une politique de l'habitat (cf. *supra* 7.2, pages 41), le service du logement instituait, en janvier 2008, des réunions trimestrielles avec le C.A.U.E, la SEMIPER et l'Agence technique départementale, auxquelles il était envisagé d'associer des personnes qualifiées et la D.D.E. Ces réunions étaient consacrées notamment à la rédaction d'un nouveau guide des aides.

Au total, depuis 2007, le travail en réseau avait favorisé une bonne programmation.

7.8.3 - Moyens financiers

7.8.3.1 - Consommation des autorisations d'engagement

Conformément à la convention de délégation type, la convention passée en Dordogne prévoyait, en son article II-4, l'allocation, par l'Etat, d'une enveloppe annuelle de droits à engagement, avec mise à disposition de 80 % du montant de l'année, au plus tard en février et notification du solde au plus tard le 30 septembre, un avenant étant signé si la réserve d'utilisation n'était pas libérée en totalité.

En 2008, l'Etat décidait de ne pas déléguer les crédits au titre de cet exercice tant que les reliquats sur autorisations de 2007, hors DALO, n'étaient pas consommés.

S'agissant de l'enveloppe octroyée pour le DALO au titre de 2007, elle s'élevait à 974 k€ L'Etat n'ayant délégué que 704 k€ d'autorisations d'engagement en novembre 2007, les crédits étaient restés inutilisés au 31 décembre 2007 et avaient été reportés en totalité sur 2008. En cumulé, le conseil général disposait ainsi de 1,27 M€ d'A.E. Il restait en outre un reliquat d'A.E 2007 au titre du DALO de 270 k€, qui n'avait pas été alloué en novembre 2007.

N'ayant pas consommé les A.E 2007 avant le 31 décembre 2007, le département estimait qu'il n'avait pu utiliser que 70 % de l'ensemble des A.E d'un montant global de 1,277 M€ Selon lui, le reliquat d'A.E 2007 de 270 k€ aurait été d'un précieux recours pour finaliser différents projets, à l'instar d'une opération confiée à la S.A d'H.L.M de Bergerac qui nécessitait une somme supplémentaire de 448 k€ pour des P.L.A.I et PLUS. Or, au 13 octobre 2008, les autorisations restantes de l'enveloppe de 1,27 M€s'élevaient à 400 k€seulement.

Ce problème était constaté au plan régional, comme en témoignait la présentation du bilan 2007 du parc public au comité régional de l'habitat lors de sa séance de janvier 2008.

7.8.3.2 - Participation au comité régional de l'habitat

Le département participait aux séances plénières du comité régional de l'habitat (C.R.H) ainsi qu'au bureau. Il en était de même avec le comité départemental de l'habitat, avant son remplacement par le C.R.H. Dépendant du C.R.H, une section départementale des aides publiques au logement avait été instituée en Dordogne, présidée par la D.D.E.

La répartition des crédits d'Etat en faveur de l'habitat n'avait pas donné lieu à une consultation du conseil général de la Dordogne, lequel avait eu connaissance du projet lors de l'envoi de l'ordre du jour de la première séance plénière du C.R.H de janvier 2008. Conjugué aux décalages dans l'obtention des autorisations d'engagement complémentaires relatives au DALO, cela n'avait pas contribué à une bonne perception de cet organe par le département.

7.8.4 - Autres instruments d'intervention du département

Le service du logement du conseil général était convié aux journées organisées par le réseau des acteurs de l'habitat ainsi qu'aux journées nationales. Si des liens informels avaient déjà été institués entre le département et les opérateurs, la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre n'avait pas entraîné de liens nouveaux au plan institutionnel.

Enfin, le conseil général avait exonéré de droits d'enregistrement et de taxe départementale de publicité foncière les cessions de logements par les H.L.M et les sociétés d'économie mixte (article 1594 G du code général des impôts) et les acquisitions d'immeubles d'habitation par ces mêmes organismes (article 1594 H du C.G.I). Pour la période du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2008, le taux des droits d'enregistrement et de taxe départementale de publicité foncière était de 3,60 %.

7.9 - Evaluation de la délégation des aides à la pierre en Dordogne

7.9.1 – Place et rôle du département dans le dispositif

Avant la signature de la convention de délégation de 2006, le département de la Dordogne jouait déjà un rôle important dans les secteurs ruraux, tous dépourvus de P.L.H, de nature à faciliter un équilibre entre les différents besoins d'habitat. En conséquence, il paraissait naturel qu'il devienne chef de file de la politique du logement à travers la convention de délégation d'aides à la pierre.

Celle-ci avait favorisé l'instauration d'un guichet unique minimal des aides de l'Etat et du conseil général, permettant à ce dernier de jouer un rôle clé dans l'organisation de la production et l'amélioration du logement.

Toutefois, au moment de sa signature, les conditions préalables à une pleine réussite n'étaient pas complètement réunies, le département ne disposant pas de tous les « *pré-requis* ». Pour la collectivité, l'attribution de la délégation relevant du pouvoir d'appréciation du préfet de département, lequel a jugé réunis lesdits pré-requis.

En l'absence d'un plan départemental et d'un observatoire départemental de l'habitat (P.D.H et O.D.H), instruments essentiels pour une politique départementale cohérente de l'habitat, aucune cartographie des situations existantes n'avaient pu être établie. La coordination entre les multiples dispositifs existants en matière de logement en était retardée.

Certes, l'absence de P.D.H découlait du caractère récent de la législation (loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement).

Cependant, les retards dans la constitution de l'O.D.H avaient été accentués par les délais de constitution du service du logement et par une faible implication des différents acteurs, mettant en lumière la difficulté pour le département à jouer un rôle fédérateur.

7.9.2 - Impact sur la production de logements

7.9.2.1 – Réalisation des objectifs de production

La convention de délégation des aides à la pierre n'avait pas entraîné une inflexion sensible de la production de logements locatifs sociaux en Dordogne. Avec 341 logements en 2006, le niveau de production se situait à un niveau proche de la moyenne annuelle sur la période 2003-2005, soit 322. Le département relève que les résultats pour la période 2006-2008 (689 nouveaux logements financés) ont été supérieurs à ceux des trois années précédentes, période pilotés par les services de l'Etat (647).

Cependant, les besoins étaient moins prioritaires que d'autres secteurs de l'Aquitaine. Ainsi, la part de la Dordogne dans le total régional était passée de 13,5 % en 2003 à 5,5 % en 2007, les efforts ayant été portés sur les zones les plus tendues, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale. Alors qu'en 2006, la production globale en Aquitaine augmentait de 29 % par rapport à 2005, en Dordogne elle ne progressait que de 3 %.

En 2006, il avait été réalisé 221 PLUS/PLAI pour un objectif de 340 et 110 P.L.S (70 en objectif), soit un total de 331. Malgré la dynamique engendrée par le plan de cohésion sociale, il était enregistré un déficit global de 79 logements, imputable aux difficultés ayant affecté le déroulement d'une opération de 107 logements à Coulounieix Chamiers.

En 2007, l'objectif était de 350 logements PLUS/PLAI et 70 P.L.S. Au total, à la fin 2007, 167 logements n'avaient pas été réalisés, objectifs 2006 et 2007 confondus. Avec 294 logements produits, les résultats se situaient nettement en-deçà de la moyenne de 322 constatée au cours des exercices 2003-2005.

Outre l'allongement des circuits de décision entraîné par la mise en œuvre de la délégation, cela s'expliquait par le manque de réserve foncière auquel étaient confrontés les bailleurs sociaux. Récurrent depuis quelques années, le problème avait été, jusqu'alors, occulté par la poursuite d'un rythme de construction qui reposait sur des acquisitions antérieures de terrains. Après la mise sur le marché de ces nouveaux logements, en 2007, les bailleurs, qui n'avaient pu se consacrer à de la prospection foncière, n'étaient plus en mesure d'honorer le même niveau de production.

Ce déficit pouvait également s'expliquer par différents facteurs : la hausse du loyer de l'argent, et des coûts de la construction, le coût du foncier, la petite taille de la majorité des 557 communes de Dordogne, la mobilisation des bailleurs sociaux par des projets de rénovation urbaine, le niveau insuffisant de l'accompagnement financier du département en faveur des bailleurs sociaux par rapport à d'autres délégataires.

En 2008, l'objectif était de 251 PLUS/P.L.A.I auxquels s'ajoutaient les 167 non réalisés en 2007 ainsi que les objectifs assignés en novembre 2007 dans le cadre du DALO.

L'ordonnateur précise qu'une étude sur le niveau de financement des bailleurs sociaux par les délégataires a été menée par l'AROSHA en 2008. A partir de ses conclusions, des aides complémentaires ont été votées au budget primitif 2009 : aide à la production de logements THPE, aide aux constructions bois, aide à l'hébergement / maison relais, augmentation du montant de l'aide aux communes passant de 5 k€ à 7,5 k€

S'agissant du parc public, le tableau n°7 ci-dessous retrace ces objectifs et les réalisations jusqu'en juin 2008, hors prêts locatifs sociaux (P.L.S). La colonne « prise en considération par l'Etat » matérialisait les informations transmises par voie automatisée au ministère de l'équipement. Dans le cadre de la mise à disposition des services de l'Etat, les décisions de financement étaient saisies dans l'application GALION WEB, et regroupées dans l'infocentre SISAL de l'équipement. Au 31 décembre 2008, la grande majorité des dossiers avait été prise en considération par l'Etat.

Tableau 7 : Objectifs et réalisations en parc public de 2006 à 2008

	Crédits délégués	Objectifs hors P.L.S	Passage en commission permanente	Prise en considération par l'Etat
2006	871 k€	341 logements	382 logements	221 logements
2007	1 563,2 k€	442 logements (350 + 92 DALO)	192	165
2008	1 683,9 k€	251	329	303

Source : Rapport d'activités du conseil général de la Dordogne

Par ailleurs, les réalisations concernant le contingent P.L.S mis à disposition du délégataire (120 et 129 en 2006 et 2007 pour des objectifs annuels de 70, mais 0 en 2008 pour un objectif de 110) méritaient d'être nuancées. En effet, les P.L.S n'étaient pas mobilisés par les bailleurs sociaux, les loyers de sortie n'étant pas adaptés au marché local (montant trop élevé). Ce produit avait donc été réorienté vers la construction d'établissements d'hébergement pur personnes âgées dépendantes (EHPAD) et d'unités Alzheimer au sein de ceux-ci. Pour 2008, 94 logements, soit 188 places d'hébergement, pouvaient être financées par ce biais. A cet effet, une procédure de suivi semestriel des projets avait été instituée entre le service du logement et, au niveau de la D.D.S.P, le service des établissements.

7.9.2.2 - Opérations de l'office « Horizon habitat »

Compte tenu des délais de montage des dossiers, qui sont selon le conseil général inhérents à l'office (deux ans en moyenne), la délégation des aides à la pierre commençait à porter ses fruits en 2008 sur les opérations initiées par « Horizon habitat ». Au total, du 1^{er} janvier 2003 au 31 mai 2008, 363 logements produits par cet office avaient été financés par le département, dont 168 depuis 2006 dans le cadre de la délégation des aides à la pierre. Dans sa réponse, le département explique les résultats 2008 par les aides qu'il a dispensées à l'office.

Ces résultats étaient néanmoins difficilement imputables à la seule convention de délégation, dans la mesure où, depuis 2007, le département apportait une aide spécifique de 5 000 € par logement destinée à compenser les augmentations de coût liées à la nouvelle réglementation thermique. Ainsi, au cours des 5 premiers mois de 2008, « *Horizon habitat* » avait produit 49 logements avec l'aide du département, soit quasiment le même nombre que pour l'exercice 2007 tout entier.

D'une manière plus générale, le département s'assurait, avant de leur accorder une aide, de la compétence technique et de la capacité financière des organismes bailleurs par des études sommaires portant sur l'équilibre financier de l'opération projetée ainsi que de l'implantation des futurs logements. Des contacts permanents avec l'antenne régionale de la caisse des dépôts et les services de la D.D.E permettaient également de prévenir toute difficulté financière pour un organisme. Gérée par l'équipement, l'application BOLERO permettait de connaître la situation financière et patrimoniale d'un organisme. Cependant, cet outil demeurait à la disposition des services de la D.D.E uniquement.

Tableau 8 : Logements financés par le département de la Dordogne au profit de l'office « *Horizon habitat* »

		2003	2004	2005	2006	2007	Au 31 mai 2008	Total
		24	78	93	63	56	49	363
Subvention	Aide à la pierre	Aide non déléguée.			618,3 k€	93,5 k€	314,5 k€	1 026,3 k€
	Aide départementale	Aide non encore instituée.				280 k€	245 k€	525 k€

Source : conseil général de la Dordogne, service du logement

7.9.2.3 - Opérations communales

En 2006, première année de délégation des aides à la pierre, le nombre de logements communaux financés avait presque doublé par rapport aux deux exercices précédents : 103 contre une cinquantaine. En revanche, en 2007, il avait fortement diminué à 32. Les services du conseil général expliquaient cette baisse par un report des projets lié aux échéances électorales de mars 2008, ainsi que par l'augmentation sensible du coût du foncier, rendant de plus en plus difficile l'acquisition de terrains et l'action sur le marché des promoteurs de logements défiscalisés de type « *loi de Robien* ».

7.9.3 - Apports de la délégation par rapport au schéma antérieur

La signature de la convention de délégation des aides à la pierre avait permis au département d'orienter davantage son action en faveur des communes et auprès de l'office public départemental d'H.L.M « *Horizon habitat* ». La rédaction du P.D.H, la création de l'O.D.H et les conventions ANRU au niveau de Périgueux, Boulazac et Bergerac devaient favoriser la prise en compte de l'aménagement du territoire et du développement économique dans la mise en œuvre de la politique du logement.

Dans cette mesure, la délégation avait donné une nouvelle dimension à la politique mise en place par le département à partir de 2004-2005. Cependant, cette dernière était trop embryonnaire au moment de la signature de la convention en 2006, de telle sorte que le département n'avait pu l'adapter au nouveau cadre.

Par rapport au schéma étatique, les circuits mis en place en 2006 étaient longs et compliqués. Alors que sous le précédent régime, les dossiers étaient signés par le Préfet après une phase d'instruction à la D.D.E, toute décision était désormais soumise au vote préalable de la commission permanente (C.P) du conseil général. S'expliquant légitimement par le fait que le département ne peut attribuer des aides qu'après passage en C.P et vote par son assemblée, cette procédure n'avait pas permis de raccourcir les délais de versement des aides.

En amont, les dossiers concernant le parc public parvenaient de façon éparpillée au conseil général ou à la D.D.E, alors qu'ils auraient dû transiter par les services du département. Le conseil général transférait les dossiers de P.L.A.I ou de réhabilitations de logements présentés par les communes à la D.D.E, qui demandait directement des compléments sans que les services départementaux en aient systématiquement connaissance.

L'ordonnateur indique que, depuis 2009, l'organisation de l'instruction des dossiers a été revue pour optimiser et raccourcir les circuits et les délais. Tout dossier est désormais déposé auprès de ses services.

S'agissant de l'impact des circuits comptables sur les réalisations, le bilan était nuancé. Avant d'obtenir de nouvelles délégations de crédit, le département avait l'obligation de dépenser les crédits restants correspondant aux logements non réalisés. Les sommes non distribuées étaient conservées par la Direction régionale de l'équipement qui procédait en milieu d'exercice à un ajustement des crédits en fonction des consommations.

Cette nouvelle contrainte avait eu un impact négatif sur le rythme de consommation des autorisations d'engagements. En 2007, la signature tardive d'un avenant à la convention destiné à permettre l'attribution d'un complément d'A.E de 974 k€ au titre du DALO, laquelle était soumise au vote préalable de la commission permanente, avait empêché de consommer l'enveloppe avant la fin 2007. Ainsi, en 2008, les objectifs annuels en matière de parc public avaient-ils été réalisés dans leur grande majorité en décembre. Au 5 décembre, seulement 162 dossiers étaient passés en commission permanente, sur un total annuel de 329. Il en était résulté une consommation des crédits au tout dernier moment.

Toutefois, avant la délégation, le taux de réalisation des crédits d'investissement avait décliné de façon continue au cours des années 2003 à 2005, restant inférieur à 90 % (86,7 % en 2003, 74 % en 2004 et 25,2 % en 2005). Avec des niveaux de crédits moins élevés (462,9 k€ en 2005), le département rencontrait déjà des difficultés dans la réalisation de sa propre politique du logement.

Enfin, la délégation avait favorisé une anticipation des dossiers. La mise en place d'un suivi périodique de l'avancement des opérations programmées (notamment par rapport aux demandes de permis de construire, aux mises en chantier, aux mises en location) constituait une indéniable amélioration au regard de la période antérieure. L'organisation de réunions trimestrielles, contre une par an par le passé, contribuait à la responsabilisation des différents intervenants. Une dynamique semblait avoir été instituée, avec le retour sur le marché de la Dordogne de deux opérateurs girondins, Clairsienne et Domofrance.

7.9.4 - Relations avec les bailleurs

D'une manière générale, les implications de la convention sur les relations avec les bailleurs n'avaient pas été pleinement perçues par le département, comme le démontraient la détermination des objectifs de production de locatif social (cf. *supra* 7.3, p.41) et les octrois de garanties d'emprunts.

7.9.4.1 - Impact de la délégation sur la gouvernance de l'office « Horizon habitat » et sur la production de logements locatifs sociaux par celui-ci

La délégation des aides à la pierre avait eu un fort impact sur la gouvernance de l'O.P.H avec le départ du président et du directeur en fonctions en début d'année 2008. En effet, le 2 juillet 2008, devant le conseil d'administration de l'office H.L.M, le président du Conseil général, administrateur de l'office d'H.L.M depuis le 16 mai 2008, dénonçait l'insuffisance de production de logements locatifs sociaux au regard des objectifs fixés par l'Etat au département dans la convention de délégation. Ce motif était également énoncé par le président du conseil d'administration de l'O.P.H le 10 septembre 2008 pour justifier le licenciement du directeur, signifié le 9 juillet 2008 et prenant effet le 15 septembre 2008.

En outre, l'office réalisait une part importante des objectifs assignés au département dans le cadre de la délégation de compétence. Outre la disproportion par rapport au rythme habituel de production de cet organisme, cela ne s'inscrivait pas dans l'esprit de la convention qui prévoyait une ouverture à différents opérateurs. Cela était d'autant plus surprenant que la délégation s'accompagnait de l'intervention de bailleurs extérieurs à la Dordogne.

Le nombre de logements financés était très inférieur à la programmation. Il ressort toutefois des tableaux de bord du délégataire que l'office avait consommé à lui seul 40 % à 78 % des financements (équivalents logements PLUS et PLAI) attribués aux seuls bailleurs sociaux entre 2006 et 2008.

Le département expliquait cette situation par le fait que l'O.P.H avait su rapidement répondre aux objectifs complémentaires au titre du DALO. La chambre constate néanmoins qu'antérieurement à l'entrée en vigueur de loi du 5 mars 2007 relative au DALO l'office « *Horizon Habitat* » disposait déjà d'une primauté.

En effet, en 2006, 4 organismes d'HLM avaient bénéficié de « *décisions d'attribution de subvention* » (DAS) pour la réalisation de 156 logements dont 63, soit 40,38 %, par « *Horizon Habitat* ». En 2007, le département finançait 100 logements au bénéfice de trois organismes HLM dont 35, soit 35 %, pour « *Horizon Habitat* ».

Pendant le premier semestre 2008, trois organismes H.L.M et une SEM obtenaient le financement de 63 logements dont 49, soit 77,78 %, étaient réalisés par « *Horizon Habitat* ». La proportion était encore plus élevée pour les PLAI. En effet, « *Horizon Habitat* » obtenait le financement de 19 PLAI en 2006, 6 en 2007 et 26 pendant le premier semestre 2008 sur un total, respectivement, de 22, 36 et 35 attribués à l'ensemble des opérateurs sociaux.

En contrepartie de l'alignement de la politique de l'O.P.H sur celle du département, celui-ci décidait de lui attribuer, à partir de 2007, les subventions sur fonds propres (7 500 € par logement, en cas de construction neuve, et de 5 000 € par logement, en cas d'acquisition amélioration) qu'il accordait auparavant aux seules communes. Ainsi, l'aide départementale équivalait à cinq fois celle de l'Etat en cas de construction neuve et à trois fois en cas d'acquisition – amélioration.

Pour ce faire, le département réservait, à partir de 2007, un crédit annuel de 1 M€ pour le financement des opérations programmées par « *Horizon Habitat* ». La convention de délégation de 2006 prévoyait une intervention du département sur ses fonds propres à hauteur d'environ 1 M € par an pour la création de logements locatifs sociaux. Cette enveloppe passait à

1,6 M€ en 2008 et 1,74 M€ en 2009 (hors aides à la personne). Ces montants incluaient la ligne budgétaire réservée à Horizon Habitat de 0,5 M€ par an (uniquement à partir de 2008, année de mise en place de l'aide).

Compte tenu du nombre de logements effectivement réalisés, l'O.P.H n'avait perçu à ce titre que 0,280 M€ en 2007 et 0,245 M€ pendant les 5 premiers mois de 2008.

De plus, depuis 2005, une enveloppe de 0,5 M€ lui était annuellement affectée pour l'aide à la réhabilitation des logements locatifs sociaux, notamment pour l'entretien des parties communes et des menuiseries extérieures. Elle avait été consommée à hauteur de 0,39 M€ en 2005 (dont 0,21 M€ au titre de l'entretien), 0,36 M€ en 2006 (dont 0,12 M€ au titre de l'entretien) et 0,46 M€ en 2008 (dont 0,3 M€ au titre de l'entretien).

En ce qui concerne l'octroi des « *décisions d'attribution de subventions* » de l'Etat par le délégataire, les délais n'avaient pas été raccourcis avec la délégation des aides à la pierre. Ainsi, 9 dossiers déposés en 2007 et 2008 avaient été suivis d'un avis favorable de la commission permanente dans un délai compris entre un et trois mois, la décision d'attribution de subvention étant signée par l'exécutif départemental dans un délai compris entre deux et quatre mois soit, au total, un délai de signature après dépôt de la demande le plus souvent compris entre trois et sept mois. En effet, le dossier de financement était envoyé à la D.D.E pour validation après avis de la commission permanente et avant sa présentation pour signature au président du conseil général. Il s'ensuivait que 5 opérations d'acquisition – amélioration sur les 9 programmes étudiés avaient été mises en service un à 9 mois avant la signature de la décision d'attribution de subvention.

Dans sa réponse, l'ordonnateur fait observer que, dans le souci de réduire les délais, et pour répondre aux recommandations du plan de relance national, la commission permanente a validé, en 2009, le financement de 230 logements dès le mois de juin.

Enfin, l'office a indiqué que le délégataire n'avait pas usé de son droit à moduler l'assiette et le taux des subventions financées sur crédits d'Etat ni le niveau des loyers en l'absence de conventionnement global.

7.9.4.2 – Garanties d'emprunts

Au 1^{er} janvier 2009, 4 organismes bénéficiaient de garanties d'emprunts, pour un montant total de dette en capital de 163,6 M€. Tant en pourcentage de la dette en capital garantie à l'origine, qu'en pourcentage du capital restant du au 1^{er} janvier 2009, l'office départemental « *Horizon habitat* » était le bénéficiaire le plus important (63,6 % environ dans les deux cas), devant la société anonyme d'H.L.M de la Dordogne (dans laquelle le département avait pris en 2007 une participation de 0,10 €).

Le conseil général avait déterminé le niveau global et le périmètre des garanties en faveur de chacun de ces deux organismes, la commission permanente ayant délégation pour approuver les conditions d'octroi des garanties sur les contrats souscrits. Chaque année, l'assemblée votait un contingent de garantie sur lequel le bénéficiaire tirait à volonté.

En 2007, la garantie à « *Horizon habitat* » avait été arrêtée pour un contingent de prêts concernant le locatif social à hauteur de 27,3 M€ (délibération du 22 juin 2007). La mobilisation de ce contingent avait connu une hausse sensible en 2008, liée à la forte mobilisation pour la réalisation des objectifs de la convention de délégation d'aides à la pierre (8,6 M€ contre 1,8 M€ en 2007), et ceci après deux années de baisse (3,2 M€ en 2006, 6,6 M€ en 2005 et 1,7 M€ en 2004).

Accordée lors du vote du budget primitif 2007, la garantie à la S.A d'H.L.M de la Dordogne portait sur un contingent de prêts plus restreint, relatif aux constructions ou réhabilitations de logements sociaux dans les communes de moins de 3 000 habitants, à hauteur globalement de 10 M€. De fait, même si l'office départemental « *Horizon habitat* » ne bénéficiait pas d'une exclusivité totale de garantie, il apparaissait nettement avantageux.

De plus, alors que la délégation emportait une obligation d'octroyer des garanties d'emprunts à tous les opérateurs intervenant sur des projets financés dans ce cadre, les organismes intervenant en Dordogne dans ce cadre sans obtenir la garantie départementale avaient été pénalisés, contraints de se couvrir auprès d'institutions spécialisées. A titre d'exemple, Clairsienne qui avait contracté 2,721 M€ d'emprunt pour la réalisation de 34 logements envisagés en 2009, avait saisi le président du conseil général courant décembre 2008 pour obtenir une garantie, mais la réponse n'avait pas encore été arrêtée début 2009.

7.9.5 – Position de l'exécutif départemental

L'ordonnateur juge les résultats de la délégation des aides à la pierre très positifs, tout en déplorant la multiplicité des priorités données par l'Etat en ce domaine (5 lois successives en 6 ans), et à des objectifs parfois discordants avec les besoins des territoires.

Par ailleurs, il souligne la difficulté pour un délégataire de mettre en œuvre une politique déconnectée de l'avis et des besoins des territoires. Malgré la volonté affichée de territorialiser les politiques du logement, cela s'effectue au profit des zones en marché tendu, telles que la partie littoral et Bordeaux, au détriment des zones rurales. Ayant été affectées par les programmes « *De Robien* », ces dernières seront progressivement écartées du dispositif « *Scellier* » et prochainement classées non plus en zone B2 mais en zone C. Cela les exclura davantage des dispositifs financiers actuels. L'absence de défiscalisation en Dordogne réduira les possibilités de produire des logements pour les propriétaires bailleurs en secteur privé.

Enfin, déplorant le défaut de continuité dans les objectifs énoncés par l'Etat, l'ordonnateur s'interroge sur l'intérêt de conduire une délégation, si le délégataire n'a plus de marge de manœuvre pour les localisations de logement social et d'hébergement.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de votre réponse deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise à Madame la Préfète et à Monsieur le trésorier-payeur général du département de la Dordogne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes